

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๖/๒๕๕๓

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ
คณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

นายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือมายังศาลรัฐธรรมนูญ^(๑) มีใจความว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
มาตรา ๑๕๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไปและสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ”
และมาตรา ๑๕๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “...ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎร
เป็นผู้กำหนด” ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมครั้งที่ ๒๗ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) วันพุธที่
๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ได้ลงมติให้กำหนดวันที่ ๒๔ มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ
ซึ่งเคยมีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมติดังกล่าวแล้ว
เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๒

บัดนี้ ถึงกำหนดจะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ
อีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ทันการเปิดสมัยประชุมในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่ปรากฏว่าการเลือกตั้ง
สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่แทนชุดเดิมที่ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่วันที่
๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ยังไม่สามารถจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน ๒๐๐ คน เพื่อประกอบกันเป็น
วุฒิสภาตามมาตรา ๑๒๑ ได้ อีกทั้งเป็นที่แน่ชัดว่าไม่สามารถเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ยังขาดจำนวนอยู่อีก
๔ คน ให้เสร็จสิ้นก่อนวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้ จึงเกิดปัญหาดังจะกล่าวต่อไปข้างหน้า

มาตรา ๑๖๔ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖๓ การเรียกประชุม
การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา” และมาตรา ๒๒๑
บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย”
ซึ่งการดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี
ต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้น เรื่องนี้จึงเกี่ยวพันกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

(๑) หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๑/๕๖ (พิเศษ) ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓

สำหรับร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ นี้ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้ว เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓

ต่อมาในวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเลื่อนการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดที่ยังไม่เสร็จสิ้นออกไป กรณีจึงเป็นปัญหาว่า คณะรัฐมนตรีจะยังคงต้องดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ หรือไม่ และหากสามารถดำเนินการได้ต่อไปโดยชอบ กรณีก็ยังมีปัญหาต่อเนื่องจาก สภาผู้แทนราษฎรจะประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ รวมทั้งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่ เรื่องดังกล่าว มีผู้ให้ความเห็นหลากหลายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีขัดแย้งกันอยู่ในขณะนี้ ดังนี้

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า โดยที่การกำหนดวันเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๕๕ คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจปฏิบัติเป็นประการอื่นได้ นอกจากต้องดำเนินการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา และเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาโดยชอบแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรย่อมนัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อปฏิบัติหน้าที่ทั้งปวงได้ตามปกติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับความเห็นฝ่ายนี้

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า โดยที่การเรียกประชุมรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นสมัยประชุมสามัญหรือวิสามัญ และไม่ว่าจะเป็นสมัยประชุมสามัญทั่วไป หรือสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ย่อมเป็นการเรียกประชุม “รัฐสภา” ทั้งสิ้น ซึ่งมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา” ดังนั้น เมื่อวุฒิสภามีจำนวนสมาชิกไม่ครบ ๒๐๐ คน ตามมาตรา ๑๒๑ จึงไม่อาจประกอบกันขึ้นเป็นวุฒิสภาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๓ ดังนั้น ในขณะนี้ถือว่าไม่มีวุฒิสภาอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาได้

ฝ่ายที่สาม แม้จะเห็นด้วยกับความเห็นฝ่ายแรกว่าสามารถตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาได้ แต่เห็นว่าการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อเปิดสมัยประชุมเป็นคนละประเด็นกับการนัดประชุมของแต่ละสภา ดังนั้น การออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาจึงเป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ เท่านั้น แต่ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจนัดหรือเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ จนกว่าองค์ประกอบของอีกสภาหนึ่งคือวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อน

เนื่องจากมีปัญหาเช่นนี้ จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี จึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจริง และเกี่ยวพันกับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่ดำเนินการไปแล้ว ยังเหลือแต่ขั้นตอนที่จะนำพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาออกประกาศใช้ให้ทันก่อนวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ เท่านั้น หากยังไม่มีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานก็จะกระทบต่อคณะรัฐมนตรี และสถาบันรัฐสภา ตลอดจนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจำเป็นต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ดังนี้

๑. บัดนี้เหลือเวลาอีก ๔ วัน จะถึงกำหนดตามที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้เป็นวันเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติแล้ว แต่วุฒิสภาอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภายังมีสมาชิกไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คน ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามมาตรา ๑๕๕ ได้หรือไม่ หรือจะต้องรอกว่าวุฒิสภามีจำนวนสมาชิกครบ ๒๐๐ คน ตามมาตรา ๑๒๑ และตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๓ เสียก่อน

๒. หากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้เพราะต้องรอให้วุฒิสภามีสมาชิกครบจำนวนเสียก่อน เพื่อจักได้ประกอบกันเป็นวุฒิสภาและรัฐสภา ดังนั้นการเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสองและวรรคสาม จะต้องมิขึ้นในวันใด เช่น วันเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน ๒๐๐ คน (ซึ่งไม่แน่ชัดว่าเมื่อใดจะเป็นครั้งสุดท้าย) หรือวันที่คณะกรรมการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งครบจำนวน ๒๐๐ คน หรือวันอื่นใด เพราะเป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้กำหนดตามมาตรา ๑๕๕ เสียแล้ว

๓. แม้การตราพระราชกฤษฎีกาในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ สามารถกระทำได้และมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ก็ยังต้องมีปัญหาต่อเรื่องที่สมควรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเสียให้เสร็จสิ้นในคราวเดียวกันว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติโดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อนได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว ในเบื้องต้นจะวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า ข้อความในบทบัญญัติดังกล่าวที่ว่า “มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” เป็นข้อความที่มีความหมายไม่แน่ชัด ดังนั้น เพื่อให้ได้ความแน่ชัด จึงต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว

จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นภายใต้หมวด ๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ทำให้ได้ทราบว่า แต่เดิมมาตรา ๒๖๖ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่คณะทำงานยกร่างขึ้น และคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบด้วย มีข้อความ ดังนี้

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกันให้ องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ^(๒)

ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๐ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาร่างมาตรา ๒๖๖ และเลขานุการคณะกรรมการฯ ได้รายงานที่ประชุมว่า “มาตรานี้เป็นเรื่องขององค์กรในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ไม่เกี่ยวกับกระทรวงหรือกรม และไม่เกี่ยวกับองค์กรหนึ่ง เกิดความขัดแย้งกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าที่มีก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ” คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีมติให้ตัดคำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออก เพราะนอกจากปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ อาจจะซ้ำซ้อนกันแล้ว ยังอาจมีปัญหาว่าองค์กรต่าง ๆ เลี่ยงว่าไม่ใช่อำนาจของตนด้วย” ^(๓)

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ ในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๖๖ ของคณะกรรมการโดยไม่มีการแก้ไข^(๔)

ตามที่กล่าวข้างต้นนี้ ย่อมเห็นได้ว่า ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง ปัญหาอันเกิดจากการที่อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญซ้ำซ้อนกัน หรือที่เกิดจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง ปฏิเสธการมีอำนาจหน้าที่นั้น ๆ

(๒), (๓) และ (๔) ร.ศ. มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, กรุงเทพฯ ฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน ๒๕๕๒ หน้า ๔๑๕

เมื่อได้ทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว จะได้วินิจฉัยว่า การเสนอเรื่องของคณะรัฐมนตรีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

คณะรัฐมนตรี (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) ชี้แจงว่า การดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีจะต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สำหรับร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ นี้ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้ว เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่ต่อมาโดยผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓ ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น คณะกรรมการเลือกตั้งต้องเลื่อนการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดที่ยังไม่เสร็จสิ้นออกไป กรณีจึงเป็นปัญหาว่าคณะรัฐมนตรีจะยังต้องดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ หรือไม่ เมื่อกรณีมีปัญหาเช่นนี้ จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจริง และเกี่ยวพันกับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

พิจารณาแล้ว เห็นว่าปัญหาดังกล่าวของผู้ร้องมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะมิใช่กรณีที่มีปัญหาว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญซ้ำซ้อนกันหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดปฏิเสธการมีอำนาจหน้าที่นั้นๆ ดังกล่าวแล้วข้างต้น นอกจากนี้ การที่ผู้ร้องขอให้วินิจฉัยว่าหากประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติโดยไม่ต้องรื้อห้องค้ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อนได้หรือไม่นั้น เห็นว่าแม้จะฟังได้ว่าปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นแล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร มิใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ดังนั้น การเสนอเรื่องของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ฉะนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ไม่ได้

อย่างไรก็ดี เนื้อหาของคำร้องของผู้ร้องมีลักษณะเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญว่า ในกรณีที่วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภายังมีสมาชิกไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คน คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้เป็นไปตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามมาตรา ๑๕๕ ได้หรือไม่ หรือจะต้องรอก่อนว่าวุฒิสภาจะมีจำนวนสมาชิกครบ ๒๐๐ คน ตามมาตรา ๑๒๑ และเมื่อมีการ

ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีการประชุมตามปกติโดยไม่ต้องรอให้ องค์ประกอบวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อนได้หรือไม่ แต่เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ของรัฐธรรมนูญ ฯ พุทธศักราช ๒๕๕๐ รับรองอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ (ดังเช่นที่ รัฐธรรมนูญ ฯ พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๒๐๗) ให้อำนาจเช่นนั้นแก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ) จึงทำให้เกิดช่องว่างของการใช้บังคับกฎหมาย

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญ ฯ พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗ บัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”^(๕) ดังนั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรับรองอำนาจ ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ จึงต้องวินิจฉัยกรณีไปตามประเพณีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗

ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาว่า มีประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ที่จะนำมาบังคับแก่การวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๒๐๗ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่ากรณีมีปัญหาต้องตีความรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติดังกล่าว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ ภายใต้อำนาจแห่งบทบัญญัติดังกล่าว

(๕) ในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๒ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงต่อที่ประชุมเกี่ยวกับร่างมาตรา ๖ ทวิ (ซึ่งต่อมาได้ปรับเลขมาตราเป็นมาตรา ๗) ดังนี้

“๑. ความจำเป็นในการต้องมีบทบัญญัติมาตรา ๖ ทวิ มีดังนี้

(๑) เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนหลักการของตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นศาลรัฐธรรมนูญ จึงเห็นควรมีการอุดช่องว่างของการใช้บังคับกฎหมาย เพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะมีรายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ มากมิได้ จึงต้องหาทางแก้ไขปัญหาดังแต่เริ่มแรกเพื่อมิให้เกิดปัญหาการตีความ

(๒) รัฐธรรมนูญจะต้องครอบคลุมเหตุการณ์ต่างๆ ในภายภาคหน้าซึ่งอาจจะเป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถ คาดคิดได้ในปัจจุบัน การมีมาตรา ๖ ทวิ จะทำให้รัฐธรรมนูญมีความเป็นไปได้ในการบังคับใช้ตลอดเวลา” (รายงาน การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๕ (เป็นกรณีพิเศษ) วันอังคารที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐)

(๑) คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร มีมติว่ากรณีมีปัญหาต้องตีความรัฐธรรมนูญ

(๒) นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี เป็นผู้ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในปี ๒๕๓๕ นายกรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๓๕ พิจารณาวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องที่นายกรัฐมนตรีเสนอไว้พิจารณาวินิจฉัย (คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๓๕)

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ ๑ พุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ได้สิ้นผลบังคับไปแล้วโดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๑ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่ากฎเกณฑ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้นในอดีตมีลักษณะเป็นประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามนัยของมาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญ ๑ พุทธศักราช ๒๕๔๐

ปัญหามีว่า จะนำประเพณีการปกครอง ๑ ดังกล่าวมาบังคับแก่การวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นตามคำร้องของผู้ร้องได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ได้หรือไม่ เนื่องจากมีผู้ให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวหลากหลาย และในวันเดียวกันนั้น นายกรัฐมนตรีได้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๗ ของรัฐธรรมนูญ ๑ พุทธศักราช ๒๕๓๕ กล่าวคือเป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมติของคณะรัฐมนตรีที่มุ่งประสงค์ต่อผลการตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงนำกฎเกณฑ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มาบังคับแก่การวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นตามคำร้องของผู้ร้อง โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗

จะได้วินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญซึ่งเกี่ยวกับประเด็นที่ผู้ร้องตั้งมาต่อไป ประเด็นที่หนึ่ง

ในกรณีที่วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภายังมีสมาชิกไม่ครบ ๒๐๐ คน คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา เพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามมาตรา ๑๕๕ ได้หรือไม่ หรือจะต้องรอจนกว่าวุฒิสภาจะมีสมาชิกครบ ๒๐๐ คน ตามมาตรา ๑๒๑ และตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๓ เสียก่อน

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีบทบัญญัติซึ่งเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ดังนี้
มาตรา ๑๕๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ”

วรรคสามของมาตรานี้ บัญญัติว่า “...ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด...”

มาตรา ๑๖๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและทรงปิดประชุม”

มาตรา ๑๖๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖๓ การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา”

มาตรา ๒๓๑ บัญญัติว่า “บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในแต่ละปีรัฐสภาจะมีสมัยประชุมสามัญสองสมัย คือ สมัยสามัญทั่วไป และสมัยสามัญนิติบัญญัติ สำหรับวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนั้น โดยที่การเรียกประชุมรัฐสภาต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๔ ของรัฐธรรมนูญ และการตราพระราชกฤษฎีกาต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ ซึ่งมีความหมายว่าการตราพระราชกฤษฎีกาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ดังนั้น การตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

อนึ่ง พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภามีผลบังคับเป็นการกำหนดวันเริ่มสมัยประชุมของรัฐสภาแต่ละสมัย ส่วนการประชุมของแต่ละสภาซึ่งเป็นองค์ประกอบของรัฐสภาจะกระทำได้หรือไม่ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

โดยที่การเรียกประชุมรัฐสภาต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของผู้ร้อง โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้น ผู้ร้องจึงมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ฉะนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติกำหนดวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในคราวประชุมครั้งที่ ๒๗ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) เมื่อวันพุธที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ คณะรัฐมนตรีจึงต้องดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดไว้

ประเด็นที่สอง

ผู้ร้องขอให้วินิจฉัยว่า หากการตราพระราชกฤษฎีกาตามประเด็นข้อ ๑ ไม่อาจกระทำได้ การเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสองและวรรคสาม จะต้องมิขึ้นในวันใด โดยที่ผู้ทำคำวินิจฉัยได้วินิจฉัยแล้วว่า การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวสามารถกระทำได้ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้

ประเด็นที่สาม

ในกรณีที่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาดังกล่าวข้างต้น สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติ โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อนได้หรือไม่ พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่า การประชุมรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภานั้น มีทั้งที่เป็นการประชุมร่วมกันและแยกกัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ได้ระบุกรณีต่างๆ ที่รัฐสภาจะประชุมร่วมกันไว้โดยชัดเจน รวมทั้งสิ้น ๑๖ กรณี ส่วนการประชุมแยกกันนั้นไม่ได้ระบุไว้ ดังนั้น นอกจากกรณีตามมาตรา ๑๕๓ การประชุมของแต่ละสภาจะเป็นการประชุมแยกกันทั้งสิ้น และตามหลักการตีความกฎหมายย่อมถือได้ว่าการประชุมของรัฐสภาแยกกันเป็นหลักทั่วไป ส่วนการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นข้อยกเว้น

ฉะนั้น ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภายังมีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยังปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอยู่ ย่อมจัดให้มีการประชุมตามปกติได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยตีความว่า คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในวันที่ ๒๔ มิถุนายน

๒๕๕๓ เพื่อให้เป็นไปตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามมาตรา ๑๕๕ ของรัฐธรรมนูญได้ และการประชุมสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีขึ้นได้โดยไม่ต้องรอให้วุฒิสภามีจำนวนสมาชิกครบจำนวน ๒๐๐ คน เสียก่อน

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ