

คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๓

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

ข้อเท็จจริงได้ความว่า ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ เมื่อมีการเลือกตั้งเสร็จสิ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของเขตเลือกตั้งต่างๆ ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาได้ทั้งหมดรวม ๒๐๐ คน ปรากฏว่าบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งมี ๑๒๒ คน ส่วนอีก ๗๘ คน คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศให้เป็นบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

จากประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาหลายประการ ดังนี้

๑. ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๒ คน จะประกอบกันเป็นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ ได้หรือไม่

๒. ถ้าสมาชิกวุฒิสภา ๑๒๒ คน ยังไม่สามารถประกอบกันเป็นวุฒิสภาได้ สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง (วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓) จะต้องทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๖๘ ต่อไปหรือไม่

๓. สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ และสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ หรือไม่

๔. สมาชิกวุฒิสภา ๑๒๒ คน ที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ สามารถปฏิบัติหน้าที่ เช่น การเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อร้องขอให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๓ ได้หรือไม่

ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาดังกล่าว มีผู้มีความเห็นขัดแย้งกัน ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากสมาชิกภาพเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งมีความเห็นว่าวุฒิสภาต้องประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา ๒๐๐ คน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง

ดังนั้น เมื่ออายุของวุฒิสภาชุดเดิมสิ้นสุดลง จะต้องดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาครบ ๒๐๐ คน เสียก่อน วุฒิสภาชุดใหม่จึงจะปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้ และในระหว่างที่ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ยังไม่ครบ ๒๐๐ คน สมาชิกวุฒิสภาชุดเก่าที่พ้นจากสมาชิกภาพยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๖๘

ฝ่ายที่สอง ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งมีความเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมีสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) และสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภาได้ทุกประการ เพราะถึงแม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง จะกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๐๐ คน แต่มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง กำหนดให้ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๒๒ คน ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และประกอบกันเป็นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ แล้ว วุฒิสภาที่ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ จึงไม่มีอำนาจตามมาตรา ๑๓๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๖๘ ของรัฐธรรมนูญอีกต่อไป ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนขึ้นกับประชาชน และเป็นปัญหาสำคัญที่อาจจะเกิดขึ้นกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอนาคตอันใกล้ ประกอบกับเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จนเป็นเหตุให้บุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศให้เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีหนังสือร้องขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นปัญหาที่สร้างความสับสนขึ้นในหมู่ประชาชนทั่วประเทศ ถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเรื่องนี้เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนทั่วประเทศ อันอาจส่งผลกระทบต่อการเลือกตั้งโดยตรง จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ได้รับเลือกตั้งมายังไม่ครบ ๒๐๐ คน นั้น การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ หรือสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ของรัฐธรรมนูญ

๒. ถ้าสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ของรัฐธรรมนูญ ต้องทำหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว หากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งยังมีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ พิจารณาแล้วมีปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๒ คน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

๒. ถ้าผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๒ คน ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้ สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง (วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓) จะทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญต่อไปได้หรือไม่

ตามปัญหาข้อแรกที่ว่า ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๒ คน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ บัญญัติว่า “นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้จนถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๓๒๔ และให้วุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ทำหน้าที่วุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญนี้จนถึงวันที่ครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามาตามวรรคห้า (๑) หรือวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามาตามวรรคห้า (๒) แล้วแต่กรณี

๑๑๑

ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๒๓

แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่

มีให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๐๗ (๓) มาตรา ๑๑๘ (๓) มาตรา ๑๒๑ มาตรา ๑๒๕ (๒) และ (๓) มาตรา ๑๒๖ (๒) และ (๓) มาตรา ๑๒๗ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๕ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวรรคสองและสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคสาม

ในกรณีที่มีเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคสามสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดให้ดำเนินการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ในคราวแรกดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเมื่อครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ให้ดำเนินการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันก่อนวันครบสี่ปี ในกรณีเช่นนี้ ให้อายุของวุฒิสภาและสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้ง เริ่มนับตั้งแต่วันที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคสามสิ้นสุดลง

ฯลฯ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ นั้น บัญญัติให้อายุของวุฒิสภาและสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งเริ่มนับตั้งแต่วันที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคสามสิ้นสุดลงซึ่งสมาชิกวุฒิสภาชุดก่อน (ตามวรรคสาม) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๕ สิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาสี่ปี คือวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ เป็นข้อยกเว้นมาตรา ๑๓๐ ที่บัญญัติว่า อายุของวุฒิสภามีกำหนดคราวละหกปีนับแต่วันเลือกตั้ง และมาตรา ๑๓๒ บัญญัติว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันที่เลือกตั้ง ดังนั้น อายุของวุฒิสภาและสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ ซึ่งราษฎรเลือกตั้งจึงเริ่มนับในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ เมื่ออายุของวุฒิสภาและสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ปัญหาที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๒๒ คน จะประชุมได้หรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน” และวรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่” หากพิจารณาตามวรรคหนึ่งแต่เพียงวรรคเดียวก็จะเห็นได้ว่า วุฒิสภาจะต้องประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสองร้อยคนเสมอ จะมากกว่าหรือน้อยกว่าจำนวนนั้นไม่ได้ ถ้าขาดไปไม่ว่าจะกี่คน วุฒิสภาก็ไม่สมบูรณ์ไม่อาจดำเนินการประชุมได้ แต่ตามวรรคสองได้บัญญัติถึงจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ว่าง และยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ก็ให้วุฒิสภา

ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ ที่บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา...” เมื่อพิจารณาประกอบกันก็จะเห็นได้ว่า แม้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งครั้งแรก จำนวน ๑๒๒ คน ยังไม่ครบตามจำนวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง แต่ก็มีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงสามารถดำเนินการประชุมหรือปฏิบัติหน้าที่ หรือทำกิจกรรมทางการเมืองได้ โดยไม่ต้องรอให้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ครบจำนวนสองร้อยคนเสียก่อน ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคนนั้น เป็นเรื่องการกำหนดโครงสร้างของวุฒิสภา ไม่เกี่ยวกับสถานภาพของสมาชิกวุฒิสภา อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาและองค์ประชุมของวุฒิสภาแต่ประการใด ดังนั้น การตีความกฎหมายในปัญหานี้จะต้องตีความเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติได้ หากถือว่าสมาชิกวุฒิสภาไม่ครบจำนวนสองร้อยคนประชุมไม่ได้ ก็จะมีปัญหาว่าจะต้องรอการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาต่อไปอีก และจะได้ครบจำนวนสองร้อยคนเมื่อใดก็ยังไม่มีความชัดเจน เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ครั้งที่สองก็อาจมีการเลือกตั้งใหม่ครั้งที่สาม และครั้งต่อไปๆ ซึ่งขาดความแน่นอนงานของบ้านเมืองไม่อาจรอหรือล่าช้าต่อไปได้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งก็คืออำนาจทั้งสามฝ่ายนั่นเอง คือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ซึ่งอำนาจทั้งสามฝ่ายนี้เป็นองคาพยพของกันและกัน ต้องดำเนินไปด้วยกันและพร้อมๆ กัน หากอำนาจใดอำนาจหนึ่งขาดตอนไป องคาพยพของอำนาจอธิปไตยก็ไม่อาจเคลื่อนไหวอย่างมีดุลยภาพ งานของแผ่นดินจะดำเนินต่อไปไม่ได้ ย่อมส่งผลเสียแก่ประเทศชาติ และประชาชนโดยรวม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๒ คน สามารถดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ เมื่อวินิจฉัยว่าผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๒ คน มีสถานภาพเป็นสมาชิกวุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในปัญหาต่อไปว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง (วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓) จะทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญต่อไปได้หรือไม่อีก

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ