

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๖/๒๕๕๓

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

นายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ กราบเรียนประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า “...สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมครั้งที่ ๒๗ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ได้ลงมติกำหนดให้วันที่ ๒๔ มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ...”

บัดนี้ ถึงกำหนดจะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ อีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ทันการเปิดสมัยประชุมในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่ปรากฏว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่แทนชุดเดิมที่ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ยังไม่สามารถจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน ๒๐๐ คน เพื่อประกอบกันขึ้นเป็นวุฒิสภาตามมาตรา ๑๒๑ ได้ อีกทั้งเป็นที่แน่ชัดว่าไม่สามารถเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ยังขาดจำนวนอยู่อีก ๔ คน ให้เสร็จสิ้นก่อนวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้

เรื่องนี้เกี่ยวพันกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี เพราะมาตรา ๑๖๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖๓ การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุมและการปิดประชุมรัฐสภา ให้กระทำโดย พระราชกฤษฎีกา” และมาตรา ๒๒๑ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย” ซึ่งการดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการสำหรับร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ นี้ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้ว เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓

ในวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้การเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา



LIRT

(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเลื่อนการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดที่ยังไม่เสร็จสิ้นออกไป กรณีจึงเป็นปัญหาว่า คณะรัฐมนตรีจะยังต้องดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ หรือไม่ และหากสามารถดำเนินการได้ต่อไปโดยชอบกรณีก็ยังมีปัญหาต่อเนื้อหาว่าสภาผู้แทนราษฎรจะประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ รวมทั้งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่ เรื่องดังกล่าวมีผู้ให้ความเห็นหลากหลายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีขัดแย้งกันอยู่ในขณะนี้ ดังนี้

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า โดยที่การกำหนดวันเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๕๕ คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจปฏิบัติเป็นประการอื่นได้นอกจากต้องดำเนินการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา และเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาโดยชอบแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรย่อมนัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อปฏิบัติหน้าที่ทั้งปวงได้ตามปกติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับความเห็นฝ่ายนี้

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า โดยที่การเรียกประชุมรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นสมัยประชุมสามัญหรือวิสามัญและไม่ว่าจะเป็นสมัยประชุมสามัญทั่วไปหรือสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ย่อมเป็นการเรียกประชุม “รัฐสภา” ทั้งสิ้น ซึ่งมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา” ดังนั้น เมื่อวุฒิสภายังมีจำนวนสมาชิกไม่ครบ ๒๐๐ คนตามมาตรา ๑๒๑ จึงไม่อาจประกอบกันขึ้นเป็นวุฒิสภาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๐/๒๕๕๓ ดังนั้น ในขณะนี้ถือว่าไม่มีวุฒิสภาอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาได้

ฝ่ายที่สาม แม้จะเห็นด้วยกับความเห็นฝ่ายแรกว่าสามารถตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาได้ แต่เห็นว่าการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อเปิดสมัยประชุมเป็นคนละประเด็นกับการนัดประชุมของแต่ละสภา ดังนั้น การออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาจึงเป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ เท่านั้น แต่ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจนัดหรือเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้จนกว่าองค์ประกอบของอีกสภาหนึ่งคือวุฒิสภาจะครบถ้วนเสียก่อน

เมื่อกรณีมีปัญหาเช่นนี้ จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจริงและเกี่ยวพันกับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่ดำเนินการไปแล้ว ยังเหลือแต่ขั้นตอนนี้จะนำพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาออกประกาศใช้ให้ทันก่อนวันที่ ๒๔ มิถุนายน



๒๕๕๓ เท่านั้น หากยังไม่มีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานก็จะกระทบต่อคณะรัฐมนตรีและสถาบันรัฐสภา ตลอดจนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจำเป็นต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ดังนี้

๑. บัดนี้เหลือเวลาอีก ๔ วันจะถึงกำหนดตามที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้เป็นวันเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติแล้ว แต่วุฒิสภาอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภายังมีสมาชิกไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คน ดังนี้ คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามมาตรา ๑๕๕ ได้หรือไม่ หรือจะต้องรอนกว่าวุฒิสภามีจำนวนสมาชิกครบ ๒๐๐ คน ตามมาตรา ๑๒๑ และตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๓ เสียก่อน

๒. หากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ เพราะต้องรอให้วุฒิสภามีสมาชิกครบจำนวนเสียก่อนเพื่อจักได้ประกอบกันขึ้นเป็นวุฒิสภาและรัฐสภา ดังนี้การเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสองและวรรคสาม จะต้องมีขึ้นในวันใด เช่น วันเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน ๒๐๐ คน (ซึ่งยังไม่แน่ชัดว่าเมื่อใดจะเป็นครั้งสุดท้าย) หรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งครบ ๒๐๐ คน หรือวันอื่นใด เพราะเป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้กำหนดตามมาตรา ๑๕๕ เสียแล้ว

๓. แม้การตราพระราชกฤษฎีกาในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ สามารถกระทำได้และมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วก็ยังคงมีปัญหาต่อเรื่องที่สมควรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเสียให้เสร็จในคราวเดียวกันว่า สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติโดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อน ได้หรือไม่”

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

คณะรัฐมนตรีได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ จึงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า คำร้องของคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย หรือไม่ มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”



LIART

พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. คณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่ง โดยมีที่มาจากมาตรา ๒๐๑ ของรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ หลายมาตราด้วยกัน ฉะนั้น คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรหนึ่งที่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญได้ หากคำร้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าว

๒. หลักเกณฑ์ประการหนึ่งก็คือ กรณีจะต้องมีปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจริง อันเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เสนอเรื่องมา มิใช่เป็นปัญหาสมมติที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียว ในกรณีคำร้องที่เสนอมานี้มีปัญหาว่าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๕ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ตามนัยมาตรา ๑๖๔ ประกอบมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญ การดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องนำร่างพระราชกฤษฎีกาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและนายกรัฐมนตรีต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการด้วย แต่มีปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากว่า วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของรัฐสภายังมีจำนวนสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งมาไม่ครบ ๒๐๐ คน เพื่อที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๓ ในขณะที่ใกล้จะถึงกำหนดวันที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติกำหนดให้เป็นวันเรียกประชุมรัฐสภามัชประชุมสามัญญัตติบัญญัติ ตามมาตรา ๑๕๕ ของรัฐธรรมนูญ (วันที่ ๒๔ มิถุนายน ของแต่ละปี) แล้ว กรณีนี้จึงถือได้ว่ามีปัญหาเกิดขึ้นจริงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีว่า จะดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาได้หรือไม่

๓. ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยโดยอาศัยการตีความมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญในลักษณะที่กว้าง และยอมรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยในหลายกรณีที่อาจเทียบเคียงกับคำร้องของคณะรัฐมนตรีในกรณีนี้ได้ เช่น คำวินิจฉัย ที่ ๑๕ / ๒๕๔๑ ที่ ๑๑/๒๕๔๒ ที่ ๕/๒๕๔๓ และที่ ๒๐/๒๕๔๓ เป็นต้น

ดังนั้น จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะรับคำร้องของคณะรัฐมนตรีในกรณีนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่งตามคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีอยู่ว่า โดยที่วุฒิสภาอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภา ยังมีสมาชิกไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คน ดังนี้ คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา เพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎร



LIRT

กำหนดตามมาตรา ๑๕๕ ได้ หรือไม่ หรือจะต้องรองจนกว่าวุฒิสภามีจำนวนสมาชิกครบ ๒๐๐ คน ตามมาตรา ๑๒๑ และตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๓ เสียก่อน

พิเคราะห์แล้วพบว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาขึ้นแก่คณะรัฐมนตรีนั้น เนื่องมาจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๓ จึงเห็นสมควรชี้แจงความหมายและขอบเขตที่ถูกต้องของคำวินิจฉัยดังกล่าวว่า ได้วินิจฉัยแต่เพียงว่า “สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคนไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้” อันเป็นการวินิจฉัยตามประเด็นที่ประธานรัฐสภาเสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยดังกล่าวมิได้หมายความว่า การที่สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งยังมีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คนเป็นองค์ประกอบนั้น มีผลทำให้ไม่มีองค์รวุฒิสภาอยู่เลย อันจะพลอยทำให้ไม่มีรัฐสภาไปด้วย ดังที่มีบางฝ่ายเข้าใจ จริงอยู่ มาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา” แต่บทบัญญัตินี้มุ่งหมายที่จะกำหนดแต่เพียงโครงสร้างของรัฐสภาในฐานะองค์กรเท่านั้น ว่าเป็นรัฐสภาที่ประกอบด้วย ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งนี้ เป็นการบ่งชี้ว่าต่างจากระบบที่ใช้ในประเทศอื่นบางประเทศ ซึ่งรัฐสภาประกอบด้วยสภาเพียงสภาเดียว มาตรา ๕๐ มิได้มุ่งหมายที่จะกำหนดและไม่มีผลเป็นการกำหนดโดยตรงหรือโดยอ้อม องค์ประกอบของแต่ละสภา ซึ่งเป็นเรื่องที่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจงในมาตรา ๕๘ สำหรับสภาผู้แทนราษฎรและในมาตรา ๑๒๑ สำหรับวุฒิสภา เมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วจะเห็นได้ว่า คำว่า “สภาผู้แทนราษฎร” หรือ “วุฒิสภา” ต่างก็ใช้ในความหมาย ๒ ความหมายที่ไม่เหมือนกันทีเดียว คือ ประการแรก หมายถึงสภาในฐานะที่เป็นองค์กรหรือสถาบัน และประการที่สอง หมายถึงสภาในฐานะที่เป็นกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรนั้น สภาในฐานะที่เป็นองค์กรหรือสถาบันย่อมมีสติด้อยู่ตลอดเวลาตราบใดที่ยังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยใช้อยู่ แต่สภาในฐานะที่เป็นกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกย่อมมีอายุ หรือวาระการดำรงตำแหน่ง จำกัดแค่ ๔ ปี ในกรณีสภาผู้แทนราษฎร และ ๖ ปี ในกรณีวุฒิสภา แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า จะไม่มีสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรหรือสถาบัน คงอยู่ต่อไปเมื่ออายุของสภานั้นในฐานะกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกสิ้นสุดลง ตัวอย่างเช่น มาตรา ๑๖๘ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎร ถูกยุบ” ในบริบทของมาตรานี้ คำว่า “สภาผู้แทนราษฎร” ย่อมมิได้หมายความว่าถึงองค์กรหรือสถาบันเป็นแน่ เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นองค์กรหรือสถาบัน จะมีผลเท่ากับเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทั้งฉบับเลยทีเดียวมิใช่



หรือ คำว่า “สภาผู้แทนราษฎร” ในที่นี้จึง หมายถึง คณะบุคคลที่เป็นสมาชิก ขององค์กรสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกเหล่านี้ย่อมมีสมาชิกภาพหรือวาระการดำรงตำแหน่งที่จำกัด เพราะจะต้องมีการเลือกตั้งกันใหม่ เป็นระยะๆ ไป แต่ในระหว่างที่อายุสิ้นสุดลงหรือถูกยุบ สภาผู้แทนราษฎรในฐานะองค์กรหรือสถาบัน ก็ยังคงต้องมีอยู่ตลอดไปตามรัฐธรรมนูญ สำหรับมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “รัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา” นั้น หมายความว่าสภาในฐานะองค์กรหรือสถาบัน มิใช่สภา ในฐานะกลุ่มสมาชิกขององค์กร ดังนั้น การที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภายังมีสมาชิกจำนวนไม่ครบถ้วน เป็นองค์ประกอบนั้น ย่อมไม่มีผลกระทบต่อความมีอยู่ของรัฐสภาในฐานะองค์กรแต่อย่างใด สาเหตุ ของความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๓ จึงเนื่องมาจากการที่ไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างความหมายสองประการนี้นั่นเอง

ในเมื่อมาตรา ๑๕๕ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียว เป็นผู้กำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติของรัฐสภา และวันดังกล่าวก็ได้ถูกกำหนดไว้โดยชอบแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม รัฐสภาได้ ไม่ว่าวุฒิสภามีสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครบจำนวน ๒๐๐ คนหรือยังก็ตาม กล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่วุฒิสภามีสมาชิกไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คน ตามมาตรา ๑๒๑ ของรัฐธรรมนูญนั้น หาได้เป็นอุปสรรคต่อการที่จะมีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุม สามัญนิติบัญญัติตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญไม่

การที่ได้วินิจฉัยประเด็นที่หนึ่งไปในลักษณะดังกล่าวแล้วย่อมทำให้ไม่มีประเด็นที่สองตามคำร้อง เกิดขึ้นมาได้ จึงคงเหลือประเด็นที่สามซึ่งมีอยู่ว่า เมื่อมีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียก ประชุมรัฐสภาแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติโดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบ ของวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อนได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “รัฐสภาจะประชุมร่วมกัน หรือแยกกันย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งหมายความว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นองค์กรแยกต่างหากสององค์กร ต่างก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยเป็นอิสระจากกันและกันได้ เว้นแต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๓ ว่า ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน ดังนั้น นอกจากกรณี ที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๕๓ แล้ว สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยลำพัง

อนึ่ง ในขณะที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ ห้ามมิให้มีการประชุมวุฒิสภา “ในระหว่างที่อายุของ สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ” ยกเว้นในบางกรณีที่เป็นการจำเป็นที่ของ วุฒิสภาโดยเฉพาะ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติในทำนองเดียวกันที่ห้ามมิให้สภาผู้แทนราษฎรประชุม เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยยังไม่มีสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน ๒๐๐ คนในการเลือกตั้งทั่วไป



อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเพื่อเรียกประชุมรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสาม ถึงแม้ว่าสมาชิกวุฒิสภายังมีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน ตามมาตรา ๑๒๑

๒. เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาแล้ว สภาผู้แทนราษฎรย่อมมีอำนาจจัดการประชุมและปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อน เว้นแต่ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องประชุมร่วมกันกับวุฒิสภาตามมาตรา ๑๕๓ ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ