

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓ - ๔/๒๕๔๕

วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕

เรื่อง วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) (กรณีสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการสิทธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของวุฒิสภา)

ตามคำร้องของประธานวุฒิสภา ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ อ้างถึงมติที่ประชุมวุฒิสภา ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีสภาผู้แทนราษฎรมีมติยื่นยันร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการสิทธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของวุฒิสภาก่อน ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และคำร้องของพันเอก สมคิด ศรีสังคม สมาชิกวุฒิสภากับคณะจำนวน ๑๐๒ คน โดยเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ตรารึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑)

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะเหมือนกันจึงวินิจฉัยพร้อมกันตามข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภาตามหนังสือสภาผู้แทนราษฎร ที่ สผ. ๐๐๐๘/๕๕๘๕ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔

วุฒิสภาได้พิจารณาและมีมติแก้ไขเพิ่มเติมในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๔ และส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วมีมติไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาในคราวประชุม ครั้งที่ ๒๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ ทั้งสองสภาจึงตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จากนั้นจึงรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาทั้งสอง โดยสภาผู้แทนราษฎรนำบรรจุเข้าวาระการประชุม ครั้งที่ ๓๓ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ส่วนวุฒิสภานำบรรจุเข้าวาระการประชุม ครั้งที่ ๓๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔

เมื่อถึงวันประชุมที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว มีมติไม่เห็นชอบด้วยที่คณะกรรมการร่วมกันได้ตัดคำว่า “ยอมรับนับถือ” ในมาตรา ๔ (๑) ให้เหลือเพียง “ยอมรับ” เท่านั้น

หลังจากมีมติดังกล่าวแล้ว ได้มีสมาชิกเสนอว่าเนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงขอให้ที่ประชุมใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ต่อไปทันทีเลย มีผู้อภิปรายท้วงติงว่าควรต้องรอให้วุฒิสภาใช้สิทธิพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันก่อน จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงจะใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัติได้ แต่ในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่า สภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่ต้องรอการพิจารณาของวุฒิสภา และมีมติยื่นยันให้ร่างเดิมไปในที่สุด ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

หลังจากมีมติดังกล่าวแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือที่ สผ. ๐๐๐๘/๘๘๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แจ้งผลการประชุมให้วุฒิสภาได้ทราบพร้อมทั้งชี้แจงว่า ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และจะส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไป

ในที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ประธานได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงหนังสือแจ้งการยื่นยันร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจากประธานสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งขอหารือสมาชิกว่า วุฒิสภาควรปฏิบัติเช่นใดต่อไป จากนั้นประธานได้ให้คณะกรรมการร่วมกันชี้แจงและเปิดโอกาสให้สมาชิกแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยสังเขปเป็นที่ยุติ

จากคำอภิปรายในที่ประชุมวุฒิสภา ปรากฏความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่า การใช้สิทธิยื่นยื่นร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรเช่นที่กระทำไป โดยไม่รอให้วุฒิสภาพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกันเสียก่อนนั้น มีปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญปรากฏอย่างชัดเจน และมีแนวทางที่จะถูกหยิบยกขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอยู่สองแนวทางด้วยกันคือ

มาตรา ๒๖๒ โดยสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า ๓๐ คน ใช้สิทธิเสนอปัญหาตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ผ่านประธานสภาไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้า ฯ โดยกล่าวอ้างว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖๖ โดยมติของที่ประชุมวุฒิสภาเอง หากเห็นว่ากรณีนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

ที่ประชุมวุฒิสภาได้อภิปรายและวิเคราะห์ถึงแนวทางทั้งสองแล้ว ในที่สุดจึงมีมติด้วยคะแนนเสียง ๘๖ ต่อ ๕๐ งดออกเสียง ๒ ให้วุฒิสภาส่งปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามช่องทางในมาตรา ๒๖๖ ดังเหตุผลและความเห็นต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาในทางขั้นตอนหรือกระบวนการนิติบัญญัติว่า ในการยื่นยื่นร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องรอให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในรายงานของคณะกรรมการร่วมกันก่อนหรือไม่

ความเห็นข้างมากในที่ประชุมวุฒิสภาเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องรอให้วุฒิสภาพิจารณารายงานของคณะกรรมการร่วมกันให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๒๓ เสียก่อน จากนั้นจึงจะใช้สิทธิยื่นยื่นร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๖ ได้อีกชั้นหนึ่งในภายหลัง หากก้าวข้ามขั้นตอนนี้ไปก็ถือเป็นการใช้สิทธิโดยผิดพลาดมติเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ จึงไม่มีผลบังคับไม่อาจถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว โดยลำดับเหตุผลดังนี้

๑. “กระบวนการนิติบัญญัติ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ ระบุว่า ร่างพระราชบัญญัติใดจะตราเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ต่อไปตามมาตรา ๕๓

ต่อปัญหาว่าองค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐสภาให้ปรากฏขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา ๕๐ ก็ระบุให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกันนั้นย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

โดยนัยข้างต้นการประชุมทั้งของสภาผู้แทนราษฎรหรือของวุฒิสภา จึงเป็นการแสดงตนซึ่งอำนาจรัฐสภาอันเป็นหนึ่งเดียวทั้งสิ้น และจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนหรือกระบวนการนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เท่านั้น หากไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือกระบวนการที่กำหนดแล้ว มติดังกล่าวก็จะไม่มีผลทางกฎหมายเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภาแต่อย่างใดเลย และกลับจะมีค่าเป็นเพียงความเห็นส่วนตัวของกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่ง ณ กาลเวลาหนึ่งเท่านั้นเอง

๒. “กระบวนการกลั่นกรองกฎหมายโดยกลไกวุฒิสภา” หากจะเปรียบเทียบอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาในงานนิติบัญญัติแล้วก็กล่าวกันได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ถืออำนาจที่แท้จริง เหตุเพราะวุฒิสภามีเพียงอำนาจท้วงติง ยับยั้งความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรได้ระยะหนึ่งเท่านั้น แต่ในที่สุดก็ขึ้นอยู่กับมติของการชี้ขาดของสภาผู้แทนราษฎรอยู่ดีว่าจะเห็นเช่นใด

ข้อสรุปข้างต้นนี้แม้จะเป็นจริงแต่ก็ไม่มี ความหมายอะไร เหตุเพราะรัฐธรรมนูญไทยถือหลักการปกครองในระบบรัฐสภา มีรัฐสภาที่ถืออำนาจเป็นหนึ่งเดียวแต่ปรากฏการทำงานโดยการประชุมต่าง ๆ กันของสภาทั้งสองเท่านั้น

กล่าวเฉพาะในงานนิติบัญญัตินั้นเหตุที่มีกลไกวุฒิสภาขึ้นมา ก็ด้วยมุ่งหวังจะให้เกิดการตรวจทานท้วงติง กลั่นกรองกันเป็นสำคัญ เมื่อใดที่ทั้งสองสภาได้ทำหน้าที่โดยเต็มที่และเป็นอิสระจากกันก็ต้องนับว่าสมวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแล้ว ส่วนในที่สุดนั้นร่างพระราชบัญญัติจะยุติเป็นกฎหมายตามความเห็นของสภาใด สภาใดจะควมมีอำนาจมากกว่ากันนั้น ทั้งหมดนี้ก็เป็นสาระสำคัญแต่อย่างใดไม่ เพราะข้อสำคัญอยู่ตรงที่ได้มีการตรวจทาน ท้วงติง กลั่นกรองกันโดยสมบูรณ์ ครบถ้วนตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่เท่านั้น หากครบถ้วนแล้วก็ถือว่ากลั่นกรองสมบูรณ์แล้ว แต่ถ้าไม่ครบขั้นตอนก็ถือว่าไม่สมบูรณ์ ไม่อาจรับเป็นการแสดงอำนาจของรัฐสภาได้

ขั้นตอนของกระบวนการกลั่นกรองข้างต้นนี้จะเห็นเช่นใดนั้น พิจารณาดูแล้วในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ และสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๖ ได้วางกระบวนการไว้ดังนี้

ขั้นที่หนึ่ง “ตั้งคณะทำงานร่วม” เป็นขั้นตอนตามมาตรา ๑๗๕ (๓) กำหนดให้สภาทั้งสองส่งผู้เหมาะสมจำนวนเท่า ๆ กัน มาประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นอีกครั้งหนึ่ง โดยมุ่งหาข้อยุติที่เห็นว่าสภาทั้งสองน่าจะเข้าใจร่วมกันเห็นพ้องกันได้ เพื่อนำมาเสนอให้สภาทั้งสองพิจารณา

ขั้นที่สอง “สภาทั้งสองวินิจฉัยข้อเสนอของคณะทำงาน” ข้อเสนอที่ได้จากคณะกรรมการร่วมกันนั้นจะมีเนื้อหาเช่นใดก็ไม่อาจกำหนดได้ อาจตรงกับร่างกฎหมายในชั้นที่ผ่านสภาใดก็ได้ หรือเสนอทางออกใหม่เลยก็ได้เช่นกัน

ร่างพระราชบัญญัติตามความเห็นของคณะกรรมการร่วมกันนี้ มาตรา ๑๗๕ (๓) ระบุขึ้นตอนไว้ว่า “... และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน”

ความตามบทบัญญัติข้างต้นนี้ ที่ประชุมวุฒิสภาได้อภิปรายให้ความเห็นแยกแยะไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติจะถูกยับยั้งได้ ก็ต้องเป็นไปตามองค์ประกอบดังนี้

- รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาทั้งสองต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกัน จนเสร็จสิ้นทั้งสองสภาเสียก่อน
- หากเสร็จสิ้นแล้วและปรากฏผลว่า สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติตามข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกัน ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน (กรณีอาจเป็นได้สามประการ คือในที่สุดแล้วไม่มีสภาใดเห็นชอบเลยก็ได้ หรือสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเห็นชอบเพียงสภาเดียวก็ได้)

โดยแนวการตีความข้างต้น ที่ประชุมวุฒิสภาจึงตั้งปัญหาว่าในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ นั้น หลังจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว จะถือว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ได้ถูกยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ แล้วได้หรือไม่

ต่อปัญหานี้ที่ประชุมเห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าในวันดังกล่าววุฒิสภายังมิได้ประชุมพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกันเลย เช่นนี้ก็นับว่ายังไม่เสร็จสิ้นขั้นตอน ทำให้ต้องถือว่าในวันดังกล่าวร่างพระราชบัญญัตินี้ยังไม่ถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ แต่อย่างไร ต่อเมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาและแจ้งผลให้ประธานรัฐสภาทราบเมื่อใดแล้วเมื่อนั้นจะถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ถูกยับยั้งไว้ และสิทธิยื่นร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ จึงจะก้าวเข้ามาพิจารณาในที่สุด

ขั้นที่สาม “การยื่นร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร” ในกรณีที่ข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกัน ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาทั้งสองเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว และไม่สามารถให้ความเห็นพ้องต้องกันจากทั้งสองสภาได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ ก็กำหนดให้ “ยับยั้ง” ร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้ก่อน แล้วชี้ขาดอนาคตของร่างพระราชบัญญัตินี้โดยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ภายในเวลาที่กำหนดไว้

เวลาดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ กำหนดเป็นหลักทั่วไปไว้ว่าสภาผู้แทนราษฎร จะร่างพระราชบัญญัติขึ้นพิจารณาใหม่ได้ก็ต่อเมื่อพ้น ๑๘๐ วันไปแล้ว เว้นแต่ในกรณีที่เป็น ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรก็อาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที โดยไม่ต้องอยู่ในบังคับของกำหนด ๑๘๐ วัน

คำว่า “ทันที” ในมาตรา ๑๗๖ วรรคสองนี้เอง ที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ได้เข้าใจว่าเมื่อสภาได้มีมติไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติตามรายงานของ คณะกรรมาธิการร่วมกันแล้ว และเนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ก็เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรย่อมยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที คือในการประชุมครั้งนั้นเลยทีเดียว

ความเข้าใจดังกล่าวข้างต้นนี้ ที่ประชุมวุฒิสภาเห็นว่าน่าจะยังคลาดเคลื่อนจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดเป็นเงื่อนไขข้อแรกไว้ก่อนว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องถูกยับยั้งโดยรัฐธรรมนูญก่อน เมื่อถูกยับยั้งแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจึงจะหยิบยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ในทันที คือ “ทันที” นับแต่ ร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกยับยั้ง ซึ่งในที่นี้ก็คือนับแต่วุฒิสภาได้พิจารณารายงานของคณะกรรมาธิการร่วมกัน ล่วงไปแล้วนั่นเอง หาใช่ นับแต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบในรายงานของคณะกรรมาธิการ ร่วมกันแต่อย่างใดไม่

๓. ความผิดพลาดที่เกิดขึ้น ถือเป็นความผิดพลาดทางกฎหมายที่แม้ในครั้งนี้จะเกิดกับ ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่สำคัญนักก็ตาม แต่หากปล่อยทิ้งไว้ไม่หาความถูกต้องเสียก็จะกลายเป็นบรรทัดฐาน สร้างความเสียหายต่อไปในอนาคตได้ ความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้ให้เป็น บรรทัดฐานที่ถูกต้อง จึงปรากฏอย่างชัดเจนยิ่ง

ลักษณะปัญหาทางกฎหมายเช่นนี้ แม้มองในเบื้องต้นอาจจะเห็นเป็นเรื่องเทคนิคที่สภาผู้แทน ราษฎรควรรอไปอีกสักระยะหนึ่งเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นไปก่อนแล้วจึงลงมติยืนยันในวันถัดไป เท่านั้น ซึ่งไม่ว่าจะเป็นเช่นไรก็ให้ผลเหมือนกัน คือถือตามความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรอยู่ดี

จากขั้นตอนดังกล่าวนี้เห็นว่าคลาดเคลื่อนจากระบบการปกครองโดยรัฐธรรมนูญอยู่มากเพราะ ระบบนี้จะเน้นที่ความชอบธรรมของกระบวนการเป็นสำคัญว่าก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะยืนยันใน ร่างพระราชบัญญัติใด ก็ต้องให้สาธารณชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองได้ทราบแง่มุมปัญหาโดย ครบถ้วนจากวุฒิสภาก่อน จากนั้นจึงจะเว้นให้เวลาใคร่ครวญแก่สังคมและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งหลายอีกกระยะหนึ่งซึ่งเวลาที่ให้ไว้วันนี้จะมีค่าสมจริงก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายได้เห็นแง่มุมความแตกต่าง ทางความคิดทั้งหมดโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น การตีความให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างพระราชบัญญัติได้

โดยไม่ต้องรอฟังความเห็นของวุฒิสภา จึงไม่ชอบด้วยเหตุผล เพราะหากถือเอาเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎรเป็นใหญ่แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีช่วงเวลาของการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ให้ล่าช้าไปอีกแต่อย่างใด

ในทางตรงข้ามหากถือเอาเหตุผลเป็นใหญ่แล้ว ความเห็นของวุฒิสภาผนวกกับระยะเวลาที่เว้นว่างไว้นั้น ก็กลับจะมีค่าให้ทุกเสียงในสภาผู้แทนราษฎรต้องขบคิดเพื่อยืนยันในร่างพระราชบัญญัติโดยยั้งยืนยง ซึ่งรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดไว้ว่า จะยืนยันให้เป็นผลได้ก็ต่อเมื่อได้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่านั้น หากข้ออาศัยแต่เพียงเสียงข้างมากเหมือนเมื่อพิจารณาไม่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกันแต่อย่างใดไม่

ด้วยเหตุผลเท่าที่ได้ลำดับมาทั้งสามประการนี้เอง ที่ทำให้ที่ประชุมวุฒิสภาพร้อมกันลงมติด้วยเสียงข้างมากกว่า มติยืนยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... โดยสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ น่าจะเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนสำคัญที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ จึงยังถือตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว กรณียังต้องให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรายงานของคณะกรรมการร่วมกันจนเป็นที่ยุติก่อน จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงจะประชุมและใช้สิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัตินี้ได้อีกครั้งหนึ่ง

ที่ประชุมวุฒิสภาเห็นพ้องต้องกันว่า ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในครั้งนี้เป็นกรณีที่ต้องด้วยเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ อย่างชัดเจนที่สุด จึงพร้อมกันลงมติให้ส่งปัญหามายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย โดยกรอบอำนาจดังนี้

๑. มูลคดีในครั้ง นี้ มีการกระทำอันเป็นปัญหาเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว คือ มติสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่ยืนยันนำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นร่างที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ โดยอ้างอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖

๒. ที่ประชุมวุฒิสภามีข้อโต้แย้งชัดเจนว่า มติดังกล่าวไม่ชอบด้วยขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญ เพราะต้องรอให้วุฒิสภาพิจารณารายงานของคณะกรรมการร่วมกันเสียก่อน จึงจะเกิดการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๕ ขึ้น เมื่อยับยั้งแล้วสภาผู้แทนราษฎรจึงจะใช้สิทธิยืนยันตามมาตรา ๑๗๖ ต่อไปได้

๓. ปัจจุบันได้เกิดสภาพปัญหาอันชัดเจน จำเป็นต้องอาศัยคำชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญมายุติปัญหาโดยด่วน เหตุเพราะสภาผู้แทนราษฎรได้ด่วนมีมติอันผิดพลาดนั้นไปทั้งๆ ที่มีสมาชิกได้ท้วงติงแล้ว

หลังจากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีหนังสือแจ้งต่อประธานวุฒิสภาอย่างเป็นทางการด้วยแล้วว่า มติดังกล่าวถือเป็นการให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาแล้ว วุฒิสภาก็ไม่มีเหตุต้อง พิจารณารายงานของคณะกรรมการร่วมกันอีกต่อไป

๔. สำหรับทางออกอื่นๆ นั้น วุฒิสภาเองก็ไม่อาจช่วยเยียวยาความผิดพลาดที่เกิดขึ้นได้ เช่นแม้จะประชุมพิจารณารายงานของคณะกรรมการร่วมกัน แต่การกระทำเช่นนี้ก็มิอาจช่วยฟื้นมติ ที่เสียไปแล้วของสภาผู้แทนราษฎรให้กลับฟื้นคืนขึ้นมาได้ หรือหากจะแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรมติใหม่ อีกครั้งหนึ่ง กรณีก็เป็นทีที่เห็นได้ว่ามีแต่จะเกิดความเห็นโต้แย้งกันขึ้นโดยไม่มีที่สิ้นสุด

๕. ต่อข้อแนะนำที่เห็นควรให้ที่ประชุมวุฒิสภาวางเฉย ปล่อยให้ประธานรัฐสภาส่งร่างพระราช บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อไป ส่วนสมาชิกรัฐสภาผู้ใดเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ก็ขอให้ไปใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเอง ตามช่องทางใน มาตรา ๒๖๒ นั้น ที่ประชุมเห็นว่าปัญหานี้มีมติที่เป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรวุฒิสภาปรากฏอยู่ อย่างชัดเจน จนไม่อาจที่จะเพิกเฉยได้เพราะหากปล่อยให้เกิดเป็นปัญหามานปลายต่อไปในภายหลัง ก็เท่ากับว่าวุฒิสภาไม่รับผิดชอบทั้งๆ ที่รู้เห็นปัญหาอยู่แล้ว ปัญหาที่ปรากฏก็เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรอย่างชัดเจนที่สุดว่า สภาใดจะมีบทบาทเช่นใดในขั้นตอนอย่างไรบ้าง ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา

ปัญหาที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อ ๑ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครอง การดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ของคณะกรรมการร่วมกัน แต่วุฒิสภายังไม่ได้ พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว จะถือว่าร่างพระราช บัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ได้ถูกยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แล้วหรือไม่

ข้อ ๒ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า กรณีเช่นนี้มีใช่เป็นการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ ของ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิม และ ให้อัตราร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว มติของสภาผู้แทนราษฎร ดังกล่าวจะถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อ ๓ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิมทันทีโดยไม่รอฟังผลการพิจารณา ของวุฒิสภา ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กล่าวคือ ไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวตามที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอได้ กรณีเช่นนี้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในกรณีนี้ถูก ตัดทอนไปหรือไม่



ปัญหาที่พ้นเอก สมคิด ศรีสังคม กับคณะ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยที่วุฒิสภายังมิได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกัน จึงเท่ากับขาดองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันที่จะต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาตาม มาตรา ๑๗๕ (๓) การที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือแจ้งว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ แล้วนั้น ถือว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรา ๑๗๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องที่ส่งมาโดยประธานวุฒิสภาทั้งสองเรื่องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) จึงรับคำร้องไว้เพื่อวินิจฉัย โดยมีประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การที่วุฒิสภายังมิได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วนั้น จะถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) หรือไม่

๒. การที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ที่ถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) ขึ้นพิจารณาใหม่และลงมติยืนยันร่างเดิมทันทีด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ นั้น “เป็นการตัดทอนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและทำให้วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือไม่”

๓. การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยที่วุฒิสภายังมิได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ฯ ของคณะกรรมการร่วมกันที่จะต้องผ่านร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรา ๑๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) .....

(๒) .....

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม

ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสถานนั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน ...”

ประเด็นแรก การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ของคณะกรรมการร่วมกัน แต่วุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ๑ ดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว จะถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัติ ๑ ได้ถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) กำหนดให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติ ๑ ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง กรณีนี้คณะกรรมการร่วมกันได้รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติ ๑ ต่อทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) ระบุว่า “ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน” ดังนั้นจึงอธิบายความตามรัฐธรรมนูญได้ว่า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติ ๑ ก็ถูกยับยั้งไว้แล้ว หรือถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติ ๑ ก็ถูกยับยั้งไว้ก่อนเช่นกัน เพราะรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย” กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สภาใดสภาหนึ่งในสองสภานี้สามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ๑ ได้ ไม่จำเป็นต้องใช้ทั้งสองสภาในการยับยั้ง ดังนั้นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ๑ ในกรณีนี้จึงกระทำได้โดยสภาผู้แทนราษฎรและไม่จำเป็นต้องคอยผลการพิจารณาของวุฒิสภา เพราะไม่ว่าวุฒิสภาจะพิจารณาผลออกมาในลักษณะใดก็ไม่อาจทำให้การยับยั้งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้

ประเด็นที่สอง การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิมโดยไม่รอฟังผลการพิจารณาของวุฒิสภา ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือเป็นการตัดทอนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือไม่นั้น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ ๑๗๕ (๓) บัญญัติว่า “... ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน” ดังนั้น เมื่อ

คณะกรรมการร่วมกันได้รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ต่อสภาทั้งสองแล้ว เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ฯ นี้ย่อมเกิดขึ้นแล้ว และสามารถดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ได้เลย ซึ่งบัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อ ... นับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยสำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ในกรณีเช่นนี้ว่า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓” ทั้งนี้สภาผู้แทนราษฎรอายกร่างพระราชบัญญัติ ฯ นี้ขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง เพราะเป็นร่างพระราชบัญญัติ ฯ ที่เกี่ยวกับการเงิน จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีอำนาจยกร่างพระราชบัญญัติ ฯ ขึ้นพิจารณาใหม่ได้

กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๖ บัญญัติให้อำนาจการร่างกฎหมายหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแก่สภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก ส่วนวุฒิสภาเป็นเพียงที่ปรึกษาเท่านั้น ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เหมือนกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๔๑ และมาตรา ๑๔๒ ดังนั้นการที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมโดยไม่รอฟังผลการพิจารณาของวุฒิสภานั้นไม่ถือว่าเป็นการตัดทอนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแต่อย่างใด สภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิบัติไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๖ อย่างถูกต้องแล้ว ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ บัญญัติให้ผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง จึงกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากในการอนุมัติกฎหมายครั้นมาถึงปัจจุบันนี้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน หากจะมีการเปลี่ยนแปลงในอำนาจให้มากขึ้น คงจะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนต่อไป

ส่วนประเด็นสุดท้าย การที่สภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยที่วุฒิสภายังไม่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ฯ ของคณะกรรมการร่วมกัน จึงเท่ากับขาดองค์ประกอบสำคัญ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันที่จะต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภา ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) หรือไม่ และการที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือแจ้งว่าร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ แล้วนั้น ถือว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรา ๑๗๖ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) บัญญัติว่า “... ให้คณะกรรมการร่วมกัน รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกัน ได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง...” นั้น เพื่อให้สภาทั้งสองพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง “ถ้าสภาใดสภาหนึ่ง ไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ฯ นั้นไว้ก่อน” ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้สภาใดสภาหนึ่ง ที่ไม่เห็นชอบ กล่าวคือถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบ ก็สามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ฯ ได้ กรณีนี้สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบก็สามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ฯ ได้ แต่มาตรา ๑๗๖ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ และสามารถยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกัน พิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรได้ด้วย

จึงเห็นได้ว่า การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ฯ ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ดังกล่าว จะกระทำโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก็ตาม มาตรา ๑๗๖ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ยกขึ้นมาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ฯ นั้น ก็จะถูกยับยั้งไปเลย ไม่ว่าวุฒิสภาจะเห็นชอบหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ที่ดำเนินไปตามที่สภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติไปนั้นเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรา ๑๗๖ แล้ว ส่วนสภาผู้แทนราษฎรควรจะคอยฟังผลการพิจารณาของวุฒิสภาก่อนหรือไม่นั้นเป็นดุลยพินิจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถ้าสภาผู้แทนราษฎรจะคอยก็สามารถทำได้ เพื่อความรอบคอบและประโยชน์ของประเทศ แต่ถ้าจะไม่คอยก็ได้ โดยเฉพาะกรณีนี้มีการแก้ไขเพียงคำเดียวคือตัดคำว่า “นับถือ” ออกจาก “ยอมรับนับถือ” ไม่ได้มีความสลับซับซ้อนอะไรเลย และเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินด้วย ประกอบกับเป็นเรื่องที่จะต้องทำให้เสร็จโดยเร็ว สภาผู้แทนราษฎรจึงทำได้โดยชอบแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า

๑. การที่วุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการได้พิจารณาเสร็จแล้ว ถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัติ ฯ นี้ได้ถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) แล้ว

๒. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิมโดยไม่รอฟังผลการพิจารณาของวุฒิสภานั้น ไม่ถือว่าเป็นการตัดทอนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เพราะวุฒิสภายังคงทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ฯ ต่อไปได้

๓. กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ที่ผ่านมาชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรา ๑๗๖ แล้ว

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ