

## คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามความเห็นของ นายไอศล โกสิน และคณะสมาชิกวุฒิสภา รวม ๑๒๗ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาตาม มาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ โดยมีประเด็นที่สมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังนี้

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎร ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้ว เป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

๓. มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

๔. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้ว เป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เพื่อขอให้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย คือ กรณีสภาผู้แทนราษฎรมิมติให้เพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็น “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิมตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ซึ่งจากการกระทำดังกล่าว น่าจะเป็นการตราพระราชบัญญัตินี้โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นเรื่องเดียวกัน โดยมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน ส่วนร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... นั้น มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทำนองเดียวกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงให้รวมพิจารณาเรื่องตามที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาเป็นเรื่องเดียวกันนี้

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามเอกสารที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาครบถ้วนและสมบูรณ์ จึงพึงเป็นที่ยุติในประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นหลักที่จะต้องวินิจฉัย คือ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้ว เป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

นอกจากประเด็นหลักข้างต้นแล้ว ยังมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไป คือ มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

ประเด็นหลักอีกประเด็นหนึ่งที่จะต้องวินิจฉัย คือ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้ว เป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

ในการพิจารณาประเด็นหลักข้างต้นนั้น ควรพิจารณากระบวนการนิติบัญญัติส่วนที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๖ ดังนี้

“มาตรา ๑๗๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) ฯลฯ

(๒) ฯลฯ

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสถานนั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

ฯลฯ

มาตรา ๑๗๖ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณียับยั้งตามมาตรา ๑๗๖ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓”

อำนาจสภาผู้แทนราษฎรที่จะเดิมข้อความหรือบทบัญญัติใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๕ ได้นั้น ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๓๕ เพราะมาตรา ๓๓๕ มิใช่เป็นการให้อำนาจในการปรับเปลี่ยนกระบวนการนิติบัญญัติหรือความสัมพันธ์ระหว่างสภาทั้งสอง

ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาตามมาตรา ๕๒ และรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามมาตรา ๕๐

กระบวนการตราพระราชบัญญัติในระบบสองสภา จึงต้องเป็นไปโดยความเห็นพ้องต้องกันของทั้งสองสภา ในกรณีที่มีความเห็นไม่ลงรอยกัน ก็มีกลไกและกระบวนการตามระบบรัฐสภา เพื่อพิจารณาหาข้อยุติที่ตรงกันตราบทที่ยังใช้ระบบสองสภาอยู่ การตรากฎหมายจะต้องยึดทั้งกระบวนการพิจารณาตามรัฐธรรมนูญและธรรมเนียมปฏิบัติอย่างเคร่งครัด หากมีการแปลความหมายบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยอาศัยเสียงข้างมากลงมติใดๆ ผันหลักการและกระบวนการและธรรมเนียมปฏิบัติของระบบรัฐสภาไป ย่อมเป็นอันตรายต่อระบบประชาธิปไตย เพราะจะเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดเผด็จการทางรัฐสภาโดยเสียงข้างมากได้ กระบวนการตรากฎหมายจึงจะต้องยึดหลักของการตราโดยได้รับคำแนะนำ (advice) และยินยอม (consent) ของทั้งสองสภาอย่างเคร่งครัด หากมีข้อขัดแย้งและหรือความเห็นที่ไม่ลงรอยกัน ก็จะต้องอาศัยกลไกและกระบวนการของการปรึกษาหารือกันจนกว่าจะได้ข้อยุติ มิควรอ้างความเร่งด่วนในการทำให้ร่างพระราชบัญญัติมีผลเป็นกฎหมาย โดยอาศัยเสียงข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นการแปลเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือการลงมติเพื่อกระทำการที่นอกเหนือไปจากกรอบของกติกาและธรรมเนียมปฏิบัติ

การดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว เป็นความพยายามในการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและต้องตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

ในประเด็นที่ว่า มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่นั้น มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มีความว่า

“ในกรณีที่กลุ่มเกษตรกร โดยมติของที่ประชุมใหญ่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม แสดงความจำนงขอเปลี่ยนฐานะเป็นสหกรณ์ ให้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่มีมตินั้น

ให้กลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรมาแล้วเป็นเวลาสามปี ยื่นคำขอจดทะเบียน จัดตั้งเป็นสหกรณ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนด หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรส่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้น และตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชี โดยให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยการชำระบัญชีมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ความในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับแก่กลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

มาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้เสรีภาพแก่บุคคลในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่นและการจำกัดเสรีภาพนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นการให้อำนาจนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรส่งเลิกกลุ่มเกษตรกร อันเป็นการขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรโดยตรง การจำกัดเสรีภาพนี้ มิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่มาตรา ๔๕ วรรคสองระบุไว้ คือมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ดังนั้นมาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มีลักษณะเป็นการอาศัยอำนาจจำกัดและควบคุมการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป็นแนวทางและวิธีการที่ระบบราชการถือปฏิบัติมา โดยอ้างเหตุผลทางการจัดการบริหารองค์กร แต่การให้อำนาจนายทะเบียนส่งเลิกกลุ่มเกษตรกร เป็นการขัดหรือแย้งกับเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๔๕ อย่างรุนแรง

สำหรับประเด็นหลักอีกประเด็นหนึ่งที่ว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติ ยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้ว ก็เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่มีเหตุผลวินิจฉัยไว้ข้างต้น

จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอันตกไปทั้งสองฉบับ ตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ อนึ่งบทบัญญัติมาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ อีกด้วย ดังนั้นหากจะมีการดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติต่อไป การมีบทบัญญัติดังเช่นมาตรา ๑๒๑ จึงไม่ควรมีอยู่ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... อีก เพราะจะมีผลทำให้การตรากฎหมายดังกล่าว ซึ่งแม้จะเริ่มใหม่และเป็นไปตามกระบวนการนิติบัญญัติที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและธรรมเนียมปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่ก็จะเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และจะใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ