

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๕๐

วันที่ ๔ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าตามคำร้องที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๒๕ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ (๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ หรือไม่ โดยไม่ได้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตาม เมื่อความมาปรากฏต่อศาลรัฐธรรมนูญจากคำชี้แจงของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า ในวาระที่หนึ่ง ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๒๐/๒๕๕๐ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๐ ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ ๑๑๔ เสียง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ (ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น) มาตรา ๕ บัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน ๒๕๐ คน และ มาตรา ๙ บัญญัติให้การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม จำนวนกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือ ๑๒๕ คน เมื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าร่วมประชุมและลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ ๑๑๔ เสียง จึงไม่ครบองค์ประชุม เช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ เพราะเมื่อศาลพบเห็นข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วไม่หวั่นไหวจึงมาพิจารณา

ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปล่อยให้ร่างกฎหมายที่ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญผ่านเลยไปจนประกาศใช้บังคับ ก็ย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจศาลตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับและมุ่งหมายที่จะมอบอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้คุ้มครองรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศ และปัญหาดังกล่าวถือว่าเป็นปัญหาแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ สำคัญยิ่งกว่าปัญหากฎหมายทั่วไปในคดีแพ่ง คดีอาญาหรือคดีปกครอง อนึ่ง ยังเห็นเพิ่มเติมว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนการประกาศใช้บังคับกับประชาชนในประเทศ (a priori Constitutional Review) ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบทั้งในด้านกระบวนการตรากฎหมายและในด้านเนื้อหา ฉะนั้น ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญจึงชอบที่จะตรวจสอบทั้งในด้านกระบวนการตราและในด้านเนื้อหา เพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์ กรณีไม่เหมือนกับการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญาของศาลยุติธรรมหรือการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง ที่จะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคลที่เป็นคู่ความในคดี ซึ่งโดยปกติศาลจะยึดถือหลักไม่พิจารณาเกินคำขอ

ดังนั้น เมื่อเรื่ององค์ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาปรากฏจากคำชี้แจงของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจยับยั้งประเด็นว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ขึ้นมาพิจารณาได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น หรือไม่

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็น

องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ต่างก็กำหนดให้ องค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา บทบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวน มากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในลักษณะของมติที่ประชุมในการ พิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การที่รัฐธรรมนูญไม่ว่า ฉบับใด ๆ กำหนดองค์ประชุมไว้ ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาในการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับทุกคนในประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในทุกวาระ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่าการประชุม สภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียง ลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียง ลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ องค์ประชุมมิได้หมายความว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป เพราะหากเป็นเช่นนั้นผลก็จะเป็นว่าหลังจากเปิดการประชุม แม้จะมีสมาชิกประชุมอยู่เพียงไม่กี่คน ก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งมีใจเจตนาของรัฐธรรมนูญ (ตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๖/๒๕๕๑)

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ซึ่งเลขานุการวุฒิสภาส่งมาเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่า ในการประชุม

สภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ ๒๐/๒๕๕๐ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๕ นาฬิกา อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มีสมาชิกเข้าร่วมประชุมเพียง ๑๑๔ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ๑๒๐ คน จึงมีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือว่าการลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. เป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการเป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ย่อมมีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจพิจารณาตราพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สามได้ จึงถือได้ว่า การตราร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้น ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และเมื่อร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสามแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ หรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ