

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓ - ๔/๒๕๔๕

วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕

เรื่อง วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) (กรณีสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของวุฒิสภา)

คำร้องที่ ๑ ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องตามมติของวุฒิสภาให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. โดยอ้างว่าร่างพระราชบัญญัติถูกยับยั้งแล้วตามมาตรา ๑๗๕ โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของวุฒิสภา ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และคำร้องที่ ๒ ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๐๓ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตรารับโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งสองและเอกสารประกอบสรุปได้ความว่า ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๓ สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว และได้มีสมาชิกเสนอว่า เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ต่อไปทันที แม้ว่าผู้อภิปรายท้วงติงว่าควรต้องรอให้วุฒิสภาใช้สิทธิพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันก่อน จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงจะใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัติได้ แต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่าสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่ต้องรอการพิจารณาของวุฒิสภา และมีมติยื่นยันให้ใช้ร่างเดิม

ของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จากนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือแจ้งผลการประชุมให้วุฒิสภาได้ทราบ พร้อมทั้งชี้แจงว่า ถือว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และจะส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อมาใน คราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๗ สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ประธาน วุฒิสภาได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงหนังสือแจ้งการยืนยันร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจากประธานสภา ผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งข้อหารือสมาชิกว่า วุฒิสภาควรจะมีมติเช่นใดต่อไป ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ เห็นว่า การใช้สิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรเช่นที่กระทำไปโดยไม่รอให้วุฒิสภา พิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกันเสียก่อนนั้น มีปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ปรากฏอย่างชัดเจน ที่ประชุมวุฒิสภาจึงมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากให้วุฒิสภาส่งปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัย โดยมีเหตุผลและความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

กรณีที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาในทางขึ้นตอนหรือกระบวนการนิติบัญญัติว่า ในการยืนยันร่างพระราช บัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องรอให้ วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในรายงานของคณะกรรมการร่วมกันก่อนหรือไม่

ความเห็นข้างมากในที่ประชุมวุฒิสภาเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องรอให้วุฒิสภา พิจารณารายงานของคณะกรรมการร่วมกันให้เสร็จตามมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับ การประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๒๓ เสียก่อน จากนั้นจึงจะใช้สิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๖ ได้อีกขั้นหนึ่งในภายหลัง หากข้ามขั้นตอนนี้ไปถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยผิดพลาด มติเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ จึงไม่มีผลบังคับ ไม่อาจถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านความเห็นชอบของ รัฐสภาแล้วโดยลำดับเหตุผลดังนี้

๑) “กระบวนการนิติบัญญัติ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ ระบุว่า ร่างพระราชบัญญัติได้ จะตราเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบ ของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงจะนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ต่อไปตามมาตรา ๕๓

ต่อปัญหาว่าองค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐสภาให้ปรากฏขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา ๕๐ ก็ระบุให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกันนั้น ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

โดยนัยข้างต้น การประชุมทั้งของสภาผู้แทนราษฎร หรือของวุฒิสภา จึงเป็นการแสดงตนซึ่งอำนาจรัฐสภาอันเป็นหนึ่งเดียวกันทั้งสิ้น และจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนหรือกระบวนการนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เท่านั้น หากไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือกระบวนการที่กำหนดแล้วมติดังกล่าวก็จะไม่มีผลทางกฎหมายเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภาแต่อย่างใด

๒) “กระบวนการกลั่นกรองกฎหมายโดยกลไกวุฒิสภา” หากจะเปรียบเทียบอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาในงานนิติบัญญัติแล้ว กล่าวกันได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ถืออำนาจที่แท้จริง เหตุเพราะวุฒิสภามีเพียงอำนาจท้วงติง ยับยั้งความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรได้ระยะหนึ่งเท่านั้น แต่ในที่สุดแล้วก็ขึ้นอยู่กับการชี้ขาดของสภาผู้แทนราษฎรว่าจะเห็นเช่นใด กล่าวเฉพาะในงานนิติบัญญัตินั้นเหตุที่มีกลไกวุฒิสภาขึ้นมา ก็ด้วยมุ่งหวังจะให้เกิดการตรวจทาน ท้วงติง กลั่นกรองกันเป็นสำคัญ เมื่อใดที่ทั้งสองสภาได้ทำหน้าที่โดยเต็มที่และเป็นอิสระจากกันก็ต้องนับว่าสมวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแล้ว ส่วนในที่สุดนั้นร่างพระราชบัญญัติใดจะยุติเป็นกฎหมาย ตามความเห็นของสภาใด และสภาใดจะควมามีอำนาจมากกว่ากันนั้นทั้งหมดหาเป็นสาระสำคัญแต่อย่างใด เพราะข้อสำคัญอยู่ตรงที่ได้มีการตรวจทาน ท้วงติง กลั่นกรองกันโดยสมบูรณ์ ครบถ้วนตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่เท่านั้น หากครบถ้วนแล้วก็ถือว่ากลั่นกรองสมบูรณ์แล้ว แต่ถ้าไม่ครบขั้นตอนก็ต้องถือว่าไม่สมบูรณ์ไม่อาจรับเป็นการแสดงอำนาจของรัฐสภาได้ ขั้นตอนของกระบวนการกลั่นกรองข้างต้นจะเป็นเช่นใดนั้นพิเคราะห์แล้วในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ และสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๖ ได้วางกระบวนการไว้ ดังนี้

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

ขั้นที่สอง “สภาทั้งสองวินิจฉัยข้อเสนอของคณะทำงาน” ด้วยข้อเสนอที่ได้จากคณะกรรมการร่วมกันนั้นจะมีเนื้อหาเช่นใดก็ไม่อาจกำหนดได้ อาจตรงกับร่างกฎหมายในชั้นที่ผ่านสภาใดก็ได้ หรือเสนอทางออกใหม่เลยก็ได้เช่นกัน

ร่างพระราชบัญญัติตามความเห็นของคณะกรรมการร่วมกันนี้ มาตรา ๑๗๕ (๓) ระบุขั้นตอนไว้ว่า “... และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกัน

ได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน” ตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ประชุมได้อภิปรายให้ความเห็นแยกแยะไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติใดจะถูกยับยั้งได้ ก็ต้องเป็นไปตามองค์ประกอบดังนี้

- รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาทั้งสองต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกัน จนเสร็จสิ้นทั้งสองสภาเสียก่อน

- หากเสร็จสิ้นแล้ว และปรากฏผลว่าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติตามข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกัน ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

โดยแนวการตีความข้างต้น ที่ประชุมวุฒิสภาจึงตั้งปัญหาว่า ในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ นั้น หลังจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว จะถือว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ถูกยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ แล้วได้หรือไม่

ที่ประชุมเห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าในวันดังกล่าว วุฒิสภายังมิได้ประชุมพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกัน เช่นนี้ก็นับว่ายังไม่เสร็จสิ้นขั้นตอนทำให้ต้องถือว่าในวันดังกล่าวร่างพระราชบัญญัตินี้ยังไม่ถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ แต่อย่างไร ต่อเมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาและแจ้งผลให้ประธานรัฐสภาทราบเมื่อใดแล้ว เมื่อนั้นจึงจะถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ถูกยับยั้งไว้ และสิทธิยื่นร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ จึงจะก้าวเข้ามาชี้ขาดในที่สุด

ขั้นที่สาม “การยื่นร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร” ในกรณีที่ข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกัน ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาทั้งสองเสร็จสิ้นแล้ว และไม่สามารถให้ความเห็นพ้องต้องกันจากทั้งสองสภา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ ก็กำหนดให้ “ยับยั้ง” ร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนแล้วชี้ขาดอนาคตของร่างพระราชบัญญัตินี้โดยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรภายในเวลาที่กำหนดไว้ต่อไป

เวลาดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ กำหนดเป็นหลักทั่วไปไว้ว่า สภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ก็ต่อเมื่อพ้นเวลา ๑๘๐ วันไปแล้ว เว้นแต่ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรก็อาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีโดยไม่ต้องอยู่ในบังคับของกำหนดเวลา ๑๘๐ วัน ดังนั้น คำว่า “ทันที” ใน มาตรา ๑๗๖ วรรคสองนี้ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เข้าใจว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติตามรายงานของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว และเนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรย่อมยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที คือ ในการประชุมครั้งนั้นเลย

ความเข้าใจดังกล่าวข้างต้น ที่ประชุมวุฒิสภาเห็นว่า น่าจะยังคงเคลื่อนจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดเป็นเงื่อนไขประการแรกไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติจะต้องถูกยับยั้งโดยวุฒิสภาก่อน เมื่อถูกยับยั้งแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจึงจะหยิบยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ในทันที คือ “ทันที” นับแต่ร่างพระราชบัญญัตินั้น ถูกยับยั้ง ซึ่งในที่นี้ก็คือ นับแต่วุฒิสภาได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการร่วมกันลุล่วงไปก่อนแล้ว นั้นเอง หาใช่ นับแต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิเห็นชอบในรายงานของคณะกรรมการร่วมกันแต่อย่างใด

๓) ความผิดพลาดที่เกิดขึ้น ถือเป็นความผิดพลาดทางกฎหมายที่แม้จะเกิดกับร่างพระราชบัญญัติที่ไม่สำคัญนัก แต่หากปล่อยทิ้งไว้ไม่หาความถูกต้องจะกลายเป็นบรรทัดฐานสร้างความเสียหายต่อไปในอนาคตได้ ความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้ให้เป็นบรรทัดฐานที่ถูกต้อง จึงปรากฏชัดเจนยิ่ง

ลักษณะปัญหาทางกฎหมายเช่นนี้ แม้ในเบื้องต้นอาจจะเห็นเป็นเรื่องเทคนิคที่สภาผู้แทนราษฎรควรรอไปอีกหนึ่งวัน เพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นไปก่อน แล้วจึงค่อยลงมติยืนยันในวันถัดไป ซึ่งไม่ว่าจะเป็นเช่นไรก็ให้ผลเหมือนกัน คือ ถ้อยตามความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร ข้อคิดเช่นนี้นับว่ายังผิดพลาดจากระบบการปกครองโดยรัฐธรรมนูญอยู่มาก เพราะระบบนี้จะเน้นที่ความชอบธรรมของกระบวนการ เป็นสำคัญว่า สภาผู้แทนราษฎรได้ทราบแจ้งมุมปัญหาโดยครบถ้วนจากวุฒิสภาก่อน จากนั้นจึงจะเว้นให้เวลาใคร่ครวญแก่สังคม และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายอีกกระยะหนึ่ง ซึ่งเวลาที่ให้วันนั้นจะมีค่าได้สมจริง ก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายได้เห็นแจ้งมุมความแตกต่างทางความคิดเห็นทั้งหมดโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น การตีความในสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่ต้องรอฟังความเห็นของวุฒิสภาแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีช่วงเวลาของการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินำมากำหนดไว้ให้ล่าช้าไปอีกแต่อย่างใด ในทางตรงข้ามหากถือเอาเหตุผลเป็นใหญ่แล้ว ความเห็นของวุฒิสภาข้างมาก มติของสภาผู้แทนราษฎร ต้องขบคิดเพื่อยืนยันในร่างพระราชบัญญัติได้อย่างถ่วงๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดไว้ว่าจะยืนยันให้เป็นผลได้ก็ต่อเมื่อได้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่านั้น หาใช่อาศัยแต่เพียงเสียงข้างมากเหมือนเมื่อพิจารณาไม่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกันแต่อย่างใดหรือไม่

ด้วยเหตุผลที่ได้ลำดับมาทั้งสามประการ ทำให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติด้วยเสียงข้างมากกว่า มติของสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. โดยสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ น่าจะเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนสำคัญที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงยังถือตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ไม่ได้ว่าร่างพระราช

บัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว กรณียังต้องให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรายงานของคณะกรรมการร่วมกันจนเป็นที่ยุติก่อน จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงจะประชุมและใช้สิทธิยื่นร่างพระราชบัญญัตินี้ได้อีกครั้งหนึ่ง

๒. กรอบอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมวุฒิสภาเห็นพ้องต้องกันว่า ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในครั้งนี้เป็นกรณีที่ต้องด้วยเงื่อนใจของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ อย่างชัดเจนที่สุด จึงลงมติให้ส่งปัญหามายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย โดยกรอบอำนาจดังนี้

๑) มูลคดีในครั้ง นี้ มีการกระทำอันเป็นปัญหาเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว คือ มติสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่ยื่นย่นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นร่างที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ โดยอ้างอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖

๒) ที่ประชุมวุฒิสภามีข้อโต้แย้งชัดเจนว่า มติดังกล่าวไม่ชอบด้วยขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญ เพราะต้องรอให้วุฒิสภาพิจารณารายงานของคณะกรรมการร่วมกันเสียก่อนจึงจะเกิดการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๕ ขึ้น เมื่อยับยั้งแล้วสภาผู้แทนราษฎรจึงจะใช้สิทธิยื่นตาม มาตรา ๑๗๖ ต่อไป

๓) ปัจจุบันได้เกิดสภาพปัญหาอันชัดเจน จำเป็นต้องอาศัยคำชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญมายุติปัญหาโดยด่วน เหตุเพราะสภาผู้แทนราษฎรได้ด่วนมีมติอันผิดพลาดไปทั้งๆ ที่มีสมาชิกได้ท้วงติงแล้ว หลังจากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีหนังสือแจ้งต่อประธานวุฒิสภาอย่างเป็นทางการด้วยว่า มติดังกล่าวถือเป็นการให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาแล้ว วุฒิสภาจึงไม่มีเหตุผลต้องพิจารณารายงานของคณะกรรมการร่วมกันอีกต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมตรวจคำร้อง เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เห็นว่า กรณีที่เกิดขึ้นตามคำร้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ รวมทั้งมี ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัตินี้ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๐๓ คน ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคหนึ่ง (๑) ขอให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ประธานวุฒิสภาจึงยื่นคำร้องทั้งสองมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากประธานวุฒิสภาได้ใช้สิทธิส่งคำร้องทั้งสองให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๒๕๒ วรรคหนึ่ง (๑) อย่างถูกต้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาได้ และมีมติรับคำร้องไว้พิจารณาตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐

และแจ้งประธานวุฒิสภาทราบ รวมทั้งส่งสำเนาคำร้องให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ หากประสงค์จะชี้แจงให้ยื่นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งหนังสือศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ปรากฏว่าไม่มีองค์กรหรือบุคคลดังกล่าวชี้แจงเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้มีรัฐสภาในรูปของสภาคู่ หรือสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่หนึ่ง และวุฒิสภาเป็นสภาที่สอง มีอำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายที่เข้ามาสู่การพิจารณาของรัฐสภา และรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในกระบวนการตรากฎหมายของทั้งสองสภาไว้แตกต่างกันอย่างชัดเจนเหมือนกับประเทศอื่นที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและใช้ระบบสองสภา เช่น ญี่ปุ่น และอินเดีย เป็นต้น คือ สภาผู้แทนราษฎรในฐานะสภาที่หนึ่งจะมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภาในการตรากฎหมาย คือ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการริเริ่มกฎหมายได้ทุกชนิด ส่วนวุฒิสภามีอำนาจในการทบทวนแก้ไขเพิ่มเติมหรือยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไว้เป็นชั่วคราว ตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ บัญญัติไว้ เช่น ๑๘๐ วัน เป็นต้น หากพ้นกำหนดระยะเวลาที่ยับยั้งดังกล่าวแล้ว และสภาผู้แทนราษฎรต้องการจะผ่านร่างกฎหมายนั้นให้ได้ รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ จะให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรนำร่างกฎหมายที่ถูกยับยั้งขึ้นพิจารณาใหม่ได้และต้องใช้เสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่ากึ่งหนึ่งให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายนั้นจึงจะถือได้ว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

การที่รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ กำหนดระยะเวลาที่ยับยั้งไว้ ๑๘๐ วัน ก็เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้เวลาพิจารณาเหตุผลในการยับยั้งร่างกฎหมายของวุฒิสภาว่ามีน้ำหนักน่ารับฟังหรือไม่ รวมทั้งความคิดเห็นของประชาชนด้วยว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าวของวุฒิสภา แต่ถ้าร่างกฎหมายที่ถูกยับยั้งนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ มักจะบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจนำร่างกฎหมายที่ถูกยับยั้งขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันที และต้องใช้เสียงข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเช่นกัน ทั้งนี้ เพราะการเงินเป็นเรื่องสำคัญรัฐบาลที่คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องใช้จ่ายตามนโยบายหรือตามพันธกรณีต่อต่างประเทศ

นอกจากนั้น มีข้อที่น่าสังเกตว่าในกรณีที่รัฐธรรมนูญของบางประเทศ เช่น อังกฤษ อนุญาตให้สภาขุนนางริเริ่มกฎหมายได้ด้วย รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ ก็จะบัญญัติว่าหากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่วุฒิสภาริเริ่ม ร่างกฎหมายนั้นก็จะตกไปเลย

สำหรับในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ มักจะบัญญัติไว้คล้ายๆ กันเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา เช่น ตั้งกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา หรือหากการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เป็นเรื่องไม่สำคัญ สภาผู้แทนราษฎรก็มีอำนาจรับร่างกฎหมายที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้โดยเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปโดยไม่ต้องตั้งกรรมาธิการร่วมขึ้นมาพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมให้เสียเวลาของรัฐสภา

สรุปได้ว่า กระบวนการตรากฎหมายของประเทศที่ใช้ระบบสภาคู่หนึ่ง ต้องการให้ทั้งสองสภาได้มีบทบาทในการตรากฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วน มิฉะนั้นจะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกระบวนการตรากฎหมายของสภาทั้งสองทันที ดังที่เกิดขึ้นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณา ดังกล่าวแล้ว

ประเด็นที่เป็นปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยมี ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นแรก การที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการร่วมและยืนยันร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าวโดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าวของวุฒิสภา เป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ หรือไม่

ประเด็นที่สอง กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ซึ่งประธานรัฐสภาอ้างว่าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๑๗๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อนและส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก

แห่งสถานนั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการธิการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตาม มาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

คณะกรรมการร่วมกันอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ และเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตาม มาตรานี้ด้วย

การประชุมคณะกรรมการร่วมกันต้องมีกรรมการของสภาทั้งสองมาประชุมไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๔ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

พิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้อำนาจพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในการไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ ๑ ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันและยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรก่อน วุฒิสภาแก้ไขทันทีในวันเดียวกันตามมาตรา ๑๗๖ และอ้างว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ๑ ดังกล่าวของวุฒิสภา เป็นการข้ามขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ๑ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๕ วรรคสอง (๓) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ... นั้นไว้ก่อน น่าจะหมายความว่า ถ้าสภาทั้งสองได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันส่งมาให้พิจารณาเสร็จแล้ว และสภาใดสภาหนึ่งเพียงสภาเดียวไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน หลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงจะมีอำนาจยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรได้

จริงอยู่แม้ว่า การขอให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันรายงานมาให้พิจารณา จะไม่มีผลในการเปลี่ยนแปลงมติของสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด ไม่ว่าวุฒิสภาจะเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมหรือไม่ แต่การรับรองของสภาผู้แทนราษฎรในการยืนยันร่างเดิมของตนโดยไม่รอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของคณะกรรมการร่วมกันของวุฒิสภาถือได้ว่าเป็นการตัดอำนาจของวุฒิสภาในการที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันส่งมาให้พิจารณาอีกครั้งหนึ่งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และเป็นการขัดกับหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบสภาคู่ ที่ต้องการให้ทั้งสองสภาได้ใช้อำนาจของตนตามขั้นตอนและกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างครบถ้วน

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยในประเด็นแรกว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของวุฒิสภาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้ถูกยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ วรรคสอง (๓) เมื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้ถูกยับยั้งสภาผู้แทนราษฎรจึงยังไม่มีอำนาจยืนยันร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าวตามมาตรา ๑๗๖ ได้ และยังไม่ถือว่าร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นที่สอง ในคำร้องของวุฒิสภาที่ร้องว่ากระบวนการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรอ้างว่าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ