

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑

วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

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

ประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๗ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๖ คน ซึ่งมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาให้วินิจฉัยนั้น เป็นเรื่องเดียวกัน เพราะมีข้อเท็จจริงเดียวกัน และข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน ส่วนร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ก็มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงให้รวมพิจารณาเรื่องดังกล่าวที่ประธานสภาทั้งสองส่งมาเป็นเรื่องเดียวกัน

ข้อเท็จจริงปรากฏตามเอกสารที่วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรส่งมาว่า

๑. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่างๆ ให้สมบูรณ์ขึ้น และเนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่

รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนี้ไว้ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ จึงได้เพิ่มเติมระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนี้ไว้ในคำปรารภ ดังนี้

“โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ กับทั้งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และเพื่อมิให้มีการผูกขาดตัดตอน ในทางเศรษฐกิจ ประกอบกับมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ”

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจากวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของ วุฒิสภา จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต่อมาคณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมคำปรารภเป็นดังนี้

“โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ อันมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

เมื่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... พร้อมทั้งรายงานผลการพิจารณาของกรรมาธิการร่วมกันแล้ว วุฒิสภาได้ลงมติเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๑ เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่โดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎร จึงอาศัยมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ และลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียง ๒๑๓ คะแนน ซึ่งมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีข้อความที่ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันจะ

เป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้ลงมติในวันเดียวกัน ด้วยเสียงข้างมาก ๑๕๔ ต่อ ๒๕ ให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังมีการปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติ บางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย” เข้าในร่างเดิมแล้วส่งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

## ๒. ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ....

สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และส่งให้ วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๐ โดยลงมติ ให้แก้ไขเพิ่มเติม และได้ส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ และลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการ แก้ไขเพิ่มเติม จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันขึ้นพิจารณา เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... เสร็จแล้ว ได้นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาได้ลงมติเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ แต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติ ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๑ จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๕ (๓) ต่อมาเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินี้คืนไปยัง สภาผู้แทนราษฎรแล้ว เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียง มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่ร่างเดิมของร่าง พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎร มิได้มีข้อความที่ระบุ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันจะ เป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ลงมติ ในวันเดียวกันด้วยเสียงข้างมากให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังมีการปรับปรุง

เลขมาตราเป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มมาตรา ๔ เข้าในร่างเดิมไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จะเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

๒. มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ หรือไม่

๓. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จะเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตกไป ตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

พิจารณาแล้วในประเด็นที่หนึ่ง การตรากฎหมายมีข้อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๕ มาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๔ มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๐

ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ได้ดำเนินการมาโดยชอบตามลำดับจนถึงขั้นสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จึงอยู่ในขั้นตอนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ซึ่งบัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภา

ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอายกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓”

ดังนั้นเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิม คือร่างที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอต่อวุฒิสภา ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว มาตรา ๑๗๖ ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา จึงต้องถือว่าร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรเป็นร่างที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ซึ่งบัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

จึงเห็นได้ว่าร่างเดิมของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งเป็นร่างที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วเท่านั้นเป็นร่างที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่ปรากฏตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ค่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๐๘/๗๕๑๐ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งว่า

“ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ สภาผู้แทนราษฎรได้กร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ แล้วลงมติยืนยันร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ลงมติให้เพิ่มมาตรา ๓ ทวิ ในร่างพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงเรียนยืนยันมติของรัฐสภาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ตามความในมาตรา ๘๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป”

หนังสือฉบับนี้เป็นการยืนยันว่า สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้เพิ่มมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังมีการปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔ เข้าในร่างเดิม โดยมีได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา แล้วส่งนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔ เข้าในร่างเดิมหลังจากที่ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เป็นการไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๖ ที่ให้ถือว่าร่างเดิมเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๓ เพราะร่างที่มีการเพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔ นั้น มิได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๐ รัฐสภาต้องประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงไม่อาจดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๓ ได้ ทั้งยังไม่ถูกต้องตามมาตรา ๘๒ ที่บัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาอีกด้วย

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ... ได้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๖ ประกอบกับมาตรา ๘๓ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๐ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

ประเด็นที่สอง มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

ส่วนร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้กลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรมาแล้วเป็นเวลาสามปี ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนด หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรส่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้นและตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชี โดยให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยการชำระบัญชีมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพบุคคลในการรวมตัวเป็นกลุ่มเกษตรกร เพราะให้กลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนอยู่ได้เพียงสามปี หลังจากนั้นต้องจัดตั้งเป็นสหกรณ์ มิฉะนั้น จะถูกนายทะเบียนส่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้น และมาตรา ๑๒๑ วรรคสองนี้ก็มีได้เป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ที่ให้มีการออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวเป็นกลุ่มเกษตรกรได้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๒๑ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นข้อความที่มีได้เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... นี้ จึงมีผลเพียงให้เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งนี้ ตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่โดยที่ได้วินิจฉัยประเด็นแรกแล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสามแล้ว ข้อความในมาตรา ๑๒๑ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงตกไปพร้อมกันด้วย

ประเด็นที่สาม การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖

แล้วนั้น เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... จึงตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ด้วยเหตุผลเดียวกันกับกรณีของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้จึงตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ