

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑

วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

อนุสนธิจากประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๒๗ คน และของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๖ คน ตามลำดับซึ่งเสนอต่อประธานสภาทั้งสองว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้รวมพิจารณาเรื่องทั้งสองเข้าด้วยกัน

เรื่องแรก สมาชิกวุฒิสภามีความเห็นว่ สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

เรื่องที่สอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่ การที่สภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากมีมติให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังมีการปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔ ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิมไปแล้ว เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สรุปข้อเท็จจริง

๑. สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและส่งให้วุฒิสภาพิจารณา ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ โดยลงมติแก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่างๆ โดยเฉพาะได้เพิ่มข้อความเพื่อระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าวให้สมบูรณ์ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้ในคำปรารภ และส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ลงมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาและตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาโดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในคำปรารภ ซึ่งวุฒิสภามีมติเห็นชอบกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ไม่เห็นชอบด้วยอันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาศัยมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ขึ้นพิจารณาในทันทีในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ เพื่อยืนยันอีกครั้งหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีได้มีการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้ลงมติในวันเดียวกันให้เพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า

“พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานและการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

๒. สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. และส่งให้วุฒิสภาพิจารณา ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาและลงมติเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติมร่างของสภาผู้แทนราษฎรและส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ครั้นเมื่อ

คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว จึงได้เสนอให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา วุฒิสภาได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย อันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว สภาผู้แทนราษฎรอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ขึ้นพิจารณาเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มิได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้จะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงได้ลงมติในวันเดียวกัน ให้เพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า

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

ได้พิเคราะห์แล้ว ประเด็นแรกต้องวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วได้เสนอให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา วุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติด้วยเสียงของสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีมติให้เพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๔ ในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับได้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา”

มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

มาตรา ๑๗๕ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

๑๗๑

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาดังบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภาและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน”

๑๗๑

และมาตรา ๑๗๖ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยสำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอายกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓”

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติถึงการตราร่างพระราชบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายได้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีขั้นตอน

วิธีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๖ สำหรับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันและได้เสนอให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ปากฎว่า วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการร่วมกันที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมคำปรารภระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วย และต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติด้วยเสียงของสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๖ บัญญัติให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติทั้งสองตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และให้ดำเนินการต่อไปคือ นายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติทั้งสองจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย สภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับแต่อย่างใด การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้เพิ่มมาตรา ๔ ขึ้นใหม่ โดยไม่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติทั้งสองที่มีบทบัญญัติมาตรา ๔ ใหม่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔ ขึ้นใหม่ในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ภายหลังจากที่ได้ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๖ ประกอบมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๒ เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนประเด็นที่สองตามความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องแรกว่า มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ หรือไม่นั้น เห็นว่าเมื่อวินิจฉัยประเด็นแรกแล้วว่า การตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ตกไปทั้งฉบับแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนั้นอีก

จึงวินิจฉัยทั้งสองเรื่องว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองจึงตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ