

เรื่อง วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาตรา ๒๖๖ และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) (กรณีสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของวุฒิสภา)

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา วุฒิสภาได้พิจารณาและมีมติแก้ไขเพิ่มเติม และส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วมีมติไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วได้เสนอรายงาน และร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อสภาทั้งสอง โดยสภาผู้แทนราษฎรนำบรรจุเข้าวาระการประชุม วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ส่วนวุฒิสภาบรรจุเข้าวาระการประชุม วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ต่อไปทันที มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายทั่วถึงกันว่า ควรรอให้วุฒิสภาใช้สิทธิพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันก่อน จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงจะใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัติได้ ในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติว่า สภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่ต้องรอการพิจารณาของวุฒิสภา และมีมติยื่นยันให้ใช้ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แจ้งผลการประชุมให้วุฒิสภาทราบ พร้อมทั้งแจ้งว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ถือว่าผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และจะส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ ต่อไป

ในคราวประชุมวุฒิสภา วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ที่ประชุมวุฒิสภาทราบถึงหนังสือแจ้งการยื่นยันร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจากประธานสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งหารือสมาชิกวุฒิสภาว่า วุฒิสภาควรจะทำต่อไปอย่างไร สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เห็นว่า การใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่รอให้วุฒิสภาพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกันก่อนนั้น มีปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมวุฒิสภาจึงได้ลงมติด้วยเสียงข้างมากกว่า มติยื่นยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. โดยสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนสำคัญที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ จึงยังถือตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

กรณียังต้องให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรายงานของคณะกรรมการร่วมกัน จนเป็นที่ยุติก่อน จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงจะใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยื่นยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยที่วุฒิสภายังมิได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกัน จึงเท่ากับขาดองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกัน ที่จะต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) ดังนั้น การที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือแจ้งว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ แล้วนั้น ถือว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๗๖ หรือไม่

วุฒิสภาจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาตรามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนี้

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ของคณะกรรมการร่วมกัน แต่วุฒิสภายังมิได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว จะถือว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ หรือไม่

๒. ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า กรณีเช่นนี้มีใช่เป็นการยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยื่นยันตามร่างเดิม และให้ถือว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว มติของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๓. การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยื่นยันตามร่างเดิมทันทีโดยไม่รอผลการพิจารณาของวุฒิสภา ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กล่าวคือ ไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอได้ กรณีเช่นนี้ถือว่า อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาถูกตัดทอนไป หรือไม่

และประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๐๓ คน ซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยื่นยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยที่วุฒิสภายังมิได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกัน กระบวนการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๗๖ หรือไม่

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ตามคำร้องมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาก่อนว่า

๒.๑ การที่วุฒิสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ตามคำร้องเป็นเรื่องที่วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร และมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากให้ส่งปัญหามายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

๒.๒ ตามที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า สมาชิกวุฒิสภา ๑๐๓ คน คิดเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

เนื่องจากข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งสองเป็นเรื่องเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงรวมประเด็นวินิจฉัยทั้งสองคำร้องไว้ในคำวินิจฉัยเดียวกัน

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องทั้งสองแล้วกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ของคณะกรรมการร่วมกัน โดยวุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว จะถือว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่ และการที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว กระบวนการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๗๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติจะต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาก่อน จึงจะถือว่าได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๐ กรณีร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. เป็นเรื่องที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว และสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงเสนอรายงานและร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ทั้งสองสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วเสียก่อน ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๙๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ซึ่งหมายความว่า การที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว อันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติถูกยับยั้งนั้น ทั้งสองสภาจะต้องได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วให้ครบถ้วนตามขั้นตอนการตราพระราชบัญญัติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เสียก่อน ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ และหากปรากฏผลว่า สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย จึงให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้

ดังนั้น การที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จึงยังถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ถูกยับยั้ง จนกว่าวุฒิสภาจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วเสียก่อน ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ยังไม่ถูกยับยั้ง สภาผู้แทนราษฎรจึงไม่สามารถยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นพิจารณาใหม่ในทันที และลงมติยืนยันให้ใช้ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ได้ แม้ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็ตาม เพราะเป็นการตัดทอนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๒ ดังนั้น กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ และเมื่อยังถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑)

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ของคณะกรรมการร่วมกัน โดยวุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ยังถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังถือไม่ได้ว่าถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นที่ว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๗๖ หรือไม่อีก

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาศ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระแก้ว นายศักดิ์ เตชาชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ อธิพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๑๑๑ ก วันที่ ๕
พฤศจิกายน ๒๕๔๕

ย่อโดย นายบุญลือ พิมพ์ทองงาม
กลุ่มงานคดี ๒