

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ด้วยประธานวุฒิสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ มายังศาลรัฐธรรมนูญว่าสมาชิกวุฒิสภารวม ๑๒๗ คน ได้เสนอความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประธานวุฒิสภาก็ส่งความเห็นนั้นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ มายังศาลรัฐธรรมนูญว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวม ๖๖ คน ได้เสนอความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงส่งความเห็นนั้นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่นเดียวกัน

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าประเด็นปัญหาตามความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. เป็นประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมการวินิจฉัยประเด็นปัญหาของร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับตามความเห็นของสมาชิกของทั้งสองสภาเข้าด้วยกัน

ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อวุฒิสภา ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่างๆ โดยเฉพาะได้เพิ่มเติมข้อความไว้ในคำปรารภเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และได้อ้างที่มาแห่งอำนาจในการตรากฎหมายตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรแต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

สภาทั้งสองจึงตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาก็เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว แต่สภาผู้แทนราษฎรยังคงไม่เห็นชอบด้วย อันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ขึ้นพิจารณาใหม่ในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และโดยที่ร่างเดิมมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้ ในวันเดียวกันสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ลงมติให้เพิ่มเติมข้อความขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุงตัวเลขใหม่เป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานและการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ส่วนร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. นั้น สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบและเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา ต่อมาวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างของสภาผู้แทนราษฎรแล้วส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา สภาทั้งสองจึงตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว ได้รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาทั้งสอง วุฒิสภาเห็นชอบด้วยแต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว สภาผู้แทนราษฎรอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ขึ้นพิจารณาใหม่ในวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และโดยที่ร่างเดิมมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้ ในวันเดียวกันสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ลงมติให้เพิ่มเติมข้อความ

ขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุงตัวเลขใหม่เป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานและการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ปฏิบัติตามวิธีการและขั้นตอนในการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๖ บัญญัติไว้แล้ว คงมีปัญหาคือต้องวินิจฉัยว่าการที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๔ ในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เป็นการตราพระราชบัญญัติที่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๖ ทั้งสองวรรคได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ คือให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปเท่านั้น เพราะหากยินยอมให้สภาผู้แทนราษฎรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ได้เองโดยไม่ผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา ก็จะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ ซึ่งบังคับว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา อันได้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และ กรณีก็ไม่อาจถือว่าการเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ เข้าไปเป็นการอาศัยอำนาจโดยชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) และมาตรา ๒๕ เนื่องจากมาตรา ๓๓๕ (๑) บัญญัติว่า “... เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕...” จะถือว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเท่ากับเป็นการให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรที่จะเติมข้อความหรือบทบัญญัติใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับ มาตรา ๒๕ ได้ ก็เห็นว่าแม้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจะเข้าข่ายแห่ง มาตรา ๓๓๕ (๑) แล้วก็ตาม แต่ก็หาได้มีบทบัญญัติโดยกเว้นให้ไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๗๕ หรือมาตรา ๑๗๖ ดังนั้นเหตุผลที่จะอ้างมาตรา ๓๓๕ (๑) ประกอบกับมาตรา ๒๕ จึงไม่อาจหักล้างบทบัญญัติต่างๆ ดังกล่าวได้ ทั้งกรณีนี้ก็มิใช่เป็นเรื่องข้อความในร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญอันเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ แต่เป็นเรื่องการตราร่างพระราชบัญญัติขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

สำหรับประเด็นที่ว่า มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่ เห็นว่าประเด็นข้อนี้ปรากฏอยู่ในเอกสารความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ไม่ปรากฏว่ามีประเด็นดังกล่าวในหนังสือที่สมาชิกรัฐสภาแจ้งไปยังประธานวุฒิสภาและหนังสือของประธานวุฒิสภาที่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแต่อย่างใด โดยตามหนังสือของสมาชิกรัฐสภาลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ในย่อหน้าสุดท้ายมีข้อความว่า “พวกกระผมอันมีรายชื่อท้ายหนังสือนี้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงขอเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อจักได้ส่งความเห็นพร้อมด้วยประเด็นต่างๆ ของพวกกระผมตามที่แนบมาพร้อมนี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ...” เอกสารฉบับนี้ได้กล่าวถึงความเป็นมาและขั้นตอนในการตราร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับว่าไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างไรโดยละเอียด แต่มิได้กล่าวถึงมาตรา ๑๒๑ ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่อย่างไร ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ระบุถึงเหตุที่จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไปมีสองกรณี คือ ๑. ข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ๒. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ การที่เอกสารดังกล่าวมิได้กล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. จึงมีเหตุผลให้น่าเชื่อว่าขณะทำหนังสือดังกล่าวสมาชิกรัฐสภาที่ลงชื่อทั้งหมดอาจเห็นว่า เมื่อกล่าวอ้างว่าร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจะต้องตกไปทั้งฉบับเพราะการตราไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยข้อความในมาตราใดมาตราหนึ่งอีกว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากไม่เกิดประโยชน์อันใด จึงมิได้กล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ในหนังสือที่ส่งมายังประธานวุฒิสภา ฉบับลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ จากพฤติการณ์และเหตุผลดังกล่าว จึงต้องถือว่าเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. สมาชิกรัฐสภาเหล่านั้นไม่ประสงค์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่อีกต่อไป จึงมิได้กล่าวไว้ในหนังสือที่ส่งไปยังประธานวุฒิสภาแม้ว่าประเด็นข้อนี้จะยังปรากฏอยู่ในเอกสารความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ก็ตาม จึงไม่ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะหยิบยกประเด็นข้อนี้ขึ้นพิจารณาวินิจฉัยด้วยไม่ว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. จะเป็นอันตกไปหรือไม่ก็ตาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจึงเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ