

## คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

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

## ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

๑. ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ นำส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๒๗ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญความเป็นมาและข้อเท็จจริงของเรื่องปรากฏในเอกสารความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

๑.๑ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และส่งให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่างๆ โดยเฉพาะได้เพิ่มข้อความไว้ในคำปรารภเพื่อระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าวไว้ให้สมบูรณ์ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว มีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาโดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกบางประการ ซึ่งวุฒิสภามีมติเห็นชอบกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรยังคงมีมติไม่เห็นชอบด้วย อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ก่อนตามมาตรา ๑๗๕ (๓) แต่โดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ทันทีในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ และได้มีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ

จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งร่างเดิมนี้อาจได้มีการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติเดิมจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่อีกมาตราหนึ่งต่างหากเป็นมาตรา ๕ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

๑.๒ อนึ่ง โดยที่ในชั้นพิจารณาของวุฒิสภา ได้มีการยกปัญหาของมาตรา ๑๒๑ แห่งร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ว่าจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ หรือไม่ ซึ่งมาตรา ๑๒๑ ดังกล่าวมีความดังนี้

“มาตรา ๑๒๑ ในกรณีที่กลุ่มเกษตรกร โดยมติของที่ประชุมใหญ่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม แสดงความจำนงขอเปลี่ยนฐานะเป็นสหกรณ์ ให้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่มีมตินั้น

ให้กลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรมาแล้วเป็นเวลาสามปี ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนด หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้นและตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชี โดยให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยการชำระบัญชีมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ความในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับแก่กลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

เนื่องจากมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการรวมกันเป็นกลุ่มเกษตรกรได้ การตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจเท่านั้น ซึ่งการบัญญัติบังคับให้กลุ่มเกษตรกรต้องจดทะเบียนเปลี่ยนสภาพเป็นสหกรณ์เมื่อจัดตั้งได้ ๓ ปี และถ้าไม่จดทะเบียนตามเวลาที่กำหนด นายทะเบียนจะต้องสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้น จึงย่อมเท่ากับเป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรโดยตรง โดยไม่สามารถจะอ้างได้ว่าการจำกัดเช่นนั้น เพื่อประโยชน์ต่างๆ ดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

๑.๓ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาและมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างของสภาผู้แทนราษฎร และส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ครั้นเมื่อคณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว ก็ได้เสนอให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา วุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย อันเป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ และสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่ร่างเดิมของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็น มาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

#### ๑.๔ ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมีดังนี้

๑.๔.๑ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้ว เป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑.๔.๒ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

๑.๔.๓ มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

๑.๔.๔ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญ ก็ขอได้โปรดพิจารณาวินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... มีผลเช่นเดียวกัน

๒. ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ ส่งความเห็นของนายชิงชัย มงคลธรรม และคณะ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวม ๖๖ คน ที่ว่านายปรีชา สุวรรณทัต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ ได้เสนอญัตติเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็น มาตรา ๔ ความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เป็นการเพิ่มเติมภายหลังจากที่ได้มีการลงมติยืนยันร่างเดิมตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว และการที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบในการเพิ่มเติมข้อความดังกล่าว น่าจะเป็นการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิมแล้ว จะแก้ไขเพิ่มเติมข้อความใดๆ อีกไม่ได้ หากจะอ้างว่าทำได้ตามมาตรา ๓๓๕ (๑) ก็ไม่น่าจะถูกต้องเพราะมาตรา ๓๓๕ (๑) ไม่ได้เปิดทางให้มีการเพิ่มเติมข้อความในพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาได้แต่อย่างใด จึงอาศัยความตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสนอความเห็นเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร

**การรับเรื่องและรวมเรื่องทั้งสองเป็นเรื่องเดียวกัน**

เรื่องที่ประธานวุฒิสภาเสนอมา เป็นความเห็นเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ส่วนเรื่องที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอมา เป็นความเห็นเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เพียงฉบับเดียว ทั้งนี้ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรต่างก็อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการเสนอความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

โดยที่การเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญทั้งสองกรณีนี้เป็นไปตามขั้นตอนและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย และเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่ประธานวุฒิสภาและที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งมาให้พิจารณานั้น คือ ร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน มีความเป็นมา ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย อย่างเดียวกันทุกประการ จึงเห็นสมควรรวมเรื่องที่ประธานสภาทั้งสองเสนอมาเป็นเรื่องเดียวกัน ส่วนร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ก็จะได้รับพิจารณาในคราวเดียวกันด้วยตาม คำร้องขอของประธานวุฒิสภา

#### ความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การที่สภาผู้แทนราษฎรนำร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ฉบับที่มีการเพิ่มเติมมาตรา ๔ เสนอไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยอ้างว่าเป็นร่างที่ถือว่าได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แล้วนั้น ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอความเห็นมา ต่างก็เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม สมาชิกวุฒิสภาได้ชี้แจงเหตุผลสนับสนุนความเห็นของตนมาโดยละเอียด ซึ่งบางข้อก็ตรงกับ เหตุผลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เหตุผลดังกล่าวพอสรุปได้ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติใดจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (มาตรา ๙๒ ของรัฐธรรมนูญ) ซึ่งรัฐสภาย่อมประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา ๙๐ ของรัฐธรรมนูญ) การที่ร่างพระราชบัญญัติใดๆ จะถือได้ว่าได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ก็ต่อเมื่อได้ผ่านการพิจารณาของแต่ละสภาแล้ว ดังที่บัญญัติเป็นกระบวนการในการตราพระราชบัญญัติ ในมาตรา ๑๗๔ และมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญ

๒. ถ้าร่างพระราชบัญญัติใดต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแล้ว สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติธรรมดา สภาผู้แทนราษฎรจะต้องรอไว้จนกว่าเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปก่อน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ซึ่งการพิจารณา ในครั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรมีทางเลือกสองทางและจะต้องลงมติเพียงทางใดทางหนึ่งเท่านั้น คือ ยืนยัน ร่างเดิม (ซึ่งหมายถึงร่างที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป) หรือยืนยันร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก

ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมข้อความหรือบทบัญญัติใดๆ เข้าไปในร่างหนึ่งร่างใด ย่อมไม่อาจถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้เคยผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภามาแล้ว เพราะสิ่งที่เดิมเข้าไปใหม่นั้น ยังไม่เคยผ่านการพิจารณาจากวุฒิสภา

๓. ตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว กระบวนการเป็นอันจบสิ้นลง และไม่มีผู้ใดจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้นได้อีก ถึงแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านได้อ้างว่าการเติมบทบัญญัติมาตรา ๕ ก็โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดไว้ว่าเมื่อกรณีเข้าข่ายมาตรา ๓๓๕ (๑) แล้ว การตราพระราชบัญญัติไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกระบวนการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

๔. การตราพระราชบัญญัติขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นไม่ว่าจะเป็นสาระสำคัญหรือไม่ ย่อมทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปทั้งฉบับ ซึ่งต่างจากกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะร่างพระราชบัญญัตินั้นจะตกไปทั้งฉบับก็ต่อเมื่อข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นสาระสำคัญ แต่ในกรณีที่ข้อความดังกล่าวไม่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เฉพาะข้อความนั้นเป็นอันตกไป

### คำวินิจฉัย

เหตุผลของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่สรุปไว้ข้างต้นนี้ ได้พิเคราะห์แล้ว เห็นว่ามีน้ำหนักและฟังขึ้น แต่เห็นสมควรชี้แจงเหตุผลและขยายความเพิ่มเติมอีกบางประการ ดังนี้

#### ๑. การตีความมาตรา ๑๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญ

๑.๑ ความเห็นว่ารัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๖ ให้สิทธิสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะที่จะยืนยันร่างพระราชบัญญัติร่างใดร่างหนึ่งที่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาแล้วเท่านั้น (ไม่ว่าจะเป็นร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรเองหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วก็ตาม) และโดยปริยายจึงไม่ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรทำการแก้ไขเพิ่มเติมร่างที่ตนได้มีมติยืนยันไปแล้ว และว่าการแก้ไขเพิ่มเติมย่อมจะมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าว “ถูกตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวยังมิได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภานั้น เป็นการตีความมาตรา ๑๗๖ ที่น่าจะสอดคล้องกับทฤษฎีและหลักการของระบบสภาคู่ที่รัฐธรรมนูญนี้ได้รับไว้ กล่าวคือ การตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาจำเป็นต้องรักษาไว้อย่างเคร่งครัดซึ่งดุลอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาเสมอไป

๑.๒ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๒ สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เริ่มการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ก่อน ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติใดแล้วจึงจะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบ ท้วงติง หรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา ซึ่งมีความเห็นว่าสภาทั้งสองจะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติตลอดทั้งสาย แต่ในกรณีที่สองสภานี้มีความเห็นแตกต่างกันโดยไม่มีทางระงับได้แล้ว รัฐธรรมนูญก็ยังกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่มีอำนาจชี้ขาดได้ในที่สุด ดังจะเห็นได้ว่าถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใดไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด มาตรา ๑๗๔ วรรคสามของรัฐธรรมนูญ “ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น” และในกรณีที่ปัญหาอยู่ที่นี่ คือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ยกร่างพระราชบัญญัติที่ได้ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่และมีมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น “เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” ในทั้งสองกรณีดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาหรือที่มีมติยืนยัน ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว วุฒิสภาอาจจะไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวเลยก็เป็นได้

๑.๓ ในเมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเด็ดขาดในที่สุดอยู่แล้ว การตีความรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรกระทำการใดๆ นอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งและเจาะจงนั้น ย่อมมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจระหว่างสองสภาไปในทางที่ไม่พึงปรารถนาโดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงประการสำคัญที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้จะต้องมาจากการเลือกตั้ง และย่อม “เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย” เช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย และการตีความเช่นนั้นก็เท่ากับเป็นการเปิดทางกว้างให้สภาผู้แทนราษฎรโดยเสียงข้างมากมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติใดๆ ก็ได้ตามอำเภอใจ โดยอ้างเหตุว่าการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็เพื่อเป็นการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ครบถ้วนหรือสมบูรณ์ยิ่งขึ้นกว่าเดิม ซึ่งในที่สุดก็อาจนำไปสู่ภาวะเผด็จการในสภาผู้แทนราษฎรได้ ฉะนั้น ข้ออ้างที่ว่า การเพิ่มเติมมาตรา ๔ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ถึงแม้ยังมิได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา ก็เป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น จึงมีอาจรับฟังได้

## ๒. การตีความรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๒ วรรคสามประกอบวรรคสี่

เมื่อได้วินิจฉัยว่าการเพิ่มเติมมาตรา ๔ เข้าไปในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันร่างเดิมแล้วมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ยังคงมีปัญหาอีกประการหนึ่งที่ถกเถียงกันอยู่มาก กล่าวคือ การกระทำดังกล่าวจะมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตกไปทั้งฉบับ หรือเพียงเฉพาะในส่วนที่เพิ่มเติมเข้ามาเท่านั้น คำตอบสำหรับปัญหานี้ย่อมขึ้นอยู่กับการตีความที่ถูกต้องของมาตรา ๒๖๒ วรรคสามและวรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม บัญญัติว่า “ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ... นั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติ... นั้นเป็นอันตกไป”

มาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป...”

จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ที่อ้างถึงข้างต้นนี้ ลำดับถ้อยคำหรือวลีในลักษณะที่ก่อให้เกิดข้อสงสัยและทำให้มีการถกเถียงกันมากกว่า เงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็น “สาระสำคัญ” ที่จะทำให้อ่างพระราชบัญญัติตกไปทั้งฉบับนั้น เป็นเงื่อนไขที่ครอบคลุมไปถึงกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติ “ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ด้วยหรือไม่ หรือจะใช้บังคับเฉพาะแต่กรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้น “มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้” เท่านั้น

เรื่องนี้พิเคราะห์แล้ว เห็นชอบด้วยกับสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอความเห็นที่ “การตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ว่าจะเป็นสาระสำคัญหรือไม่ ย่อมทำให้อ่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปทั้งฉบับ” และว่า “กรณีที่ให้ตกไปเฉพาะส่วนที่บัญญัติไว้ในวรรคสี่นั้น จำกัดเฉพาะแต่กรณีที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น” ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลดังนี้

๒.๑ วรรคสาม ของมาตรา ๒๖๒ แห่งรัฐธรรมนูญ แยกแยะกรณีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติใดๆ ออกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่ “มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” และกรณีที่ “มีการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” กรณีแรกเป็นเรื่องของ “ข้อความ” ซึ่งน่าจะหมายความถึงเนื้อหาสาระที่ปรากฏตามถ้อยคำที่ใช้ในร่างพระราชบัญญัติที่เป็นปัญหา ส่วนกรณีที่สองเป็นเรื่องของ “กระบวนการ” คือ ขั้นตอนและวิธีการที่จะต้องปฏิบัติตามในการตราพระราชบัญญัติ เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณากลับกรองของวุฒิสภา การลงคะแนนเสียง อัตราส่วนของคะแนนเสียงที่จำเป็นและเงื่อนไขเกี่ยวกับการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติและการยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ของสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น



๒.๒ สิ่งที่จะเป็น “สาระสำคัญ” (หรือไม่สำคัญ) ได้นั้น โดยลักษณะของความเป็นจริงแล้ว จะต้องเป็น “ข้อความ” ในตัวบทของร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ส่วนกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการ ในการตราพระราชบัญญัติมีอาจถือว่าเป็น “ข้อความ” ของร่างพระราชบัญญัติได้ ฉะนั้น ปัญหาเกี่ยวกับ กระบวนการตราพระราชบัญญัติจึงไม่ตกอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้เฉพาะ “ข้อความที่ขัดหรือแย้ง (ต่อรัฐธรรมนูญ) นั้น เป็นอันตกไป” ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติใดถูกตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องตกไปทั้งฉบับ ตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญอย่างไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น และวรรคสี่ ย่อมไม่มีผล ใช้บังคับแก่กรณีนี้เลย

๒.๓ มีผู้ให้ความเห็นว่า “ความในมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มิใช่เป็น “สาระสำคัญ” ดังนั้น เฉพาะข้อความในมาตรา ๔ เท่านั้น จึงจะตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ ส่วนร่างพระราชบัญญัตินั้นย่อมเป็นอันใช้ได้” ข้อโต้แย้งนี้พิเคราะห์แล้ว เห็นว่ามีเหตุมาจากความ สับสนระหว่าง “ข้อความ” กับ “กระบวนการ” ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อันที่จริงการเพิ่มเติมมาตรา ๔ เป็นความพยายามที่จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มีข้อความที่ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ฉะนั้น ในตัวของมาตรา ๔ เองนั้น ย่อมมีข้อความที่ถูกต้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ แต่สิ่งที่เกิดเป็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรา ๔ ก็คือ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติ นี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่ได้มีมติยืนยันร่างเดิมไปแล้วตามมาตรา ๑๗๖ ซึ่งหมายความว่า เป็นการทำผิดขั้นตอนในกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นั้นเอง มิใช่เป็นเพราะข้อความในมาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเป็นสาระสำคัญหรือไม่ เพราะฉะนั้นความเห็นที่ว่าเฉพาะมาตรา ๔ ดังกล่าวเท่านั้นควรจะตกไปตามวรรคสี่ของมาตรา ๒๖๒ แห่งรัฐธรรมนูญนั้น จึงเป็นความเห็นที่ไม่สอดคล้องกับหลักตรรกและมีอาจรับฟังได้

ด้วยเหตุและผลตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้วมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

๒. สำหรับประเด็นที่ว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยัน ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๕

และมาตรา ๓๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม หรือไม่นั้น เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ตกไปเองแล้วในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติเพิ่มเติมมาตรา ๔ เข้าไป และก็มีใช้เป็นร่างที่เสนอไปให้นายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอีกด้วย จึงไม่มีความจำเป็นที่จะวินิจฉัยประเด็นนี้

๓. โดยที่ได้วินิจฉัยแล้วตามข้อ ๑ ว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตกไปทั้งฉบับ จึงไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยว่ามาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

๔. สำหรับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... นั้น เห็นว่าเป็นปัญหาเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และมีที่มาและข้อกฎหมายเช่นเดียวกันทุกประการ จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นอันตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลเดียวกันกับในกรณีร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

นายสุจินดา ยงสุนทร  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ