

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑

วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

สำนวนที่หนึ่ง ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องซึ่งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๗ คน อันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ได้ร่วมกันเสนอความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงขอส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

สำนวนที่สอง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๖ คน อันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ว่ากรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิมติให้เพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ภายหลังที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ลงมติเห็นชอบตามร่างเดิมตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ซึ่งการกระทำดังกล่าวน่าจะเป็นตราพระราชบัญญัติขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้นเป็นเรื่องเดียวกันและมีประเด็นอย่างเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมพิจารณาทั้งสองสำนวนเข้าด้วยกัน

ข้อเท็จจริง ตามที่ผู้ร้องทั้งสองสำนวนอ้าง สรุปเป็นข้อๆ ตามลำดับได้ดังนี้

ข้อ ๑ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอและสั่งให้วุฒิสภาพิจารณา

ข้อ ๒ วุฒิสภาพิจารณาแล้วได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่างๆ โดยเฉพาะได้เพิ่มเติมข้อความระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าวเพื่อให้สมบูรณ์ตามมาตรา ๒๕ วรรคสองของรัฐธรรมนูญและสั่งคืนสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ ๓ สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจึงได้ตั้ง “คณะกรรมการร่วมกัน” เพื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๔ คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และรายงานให้ทั้งสองสภาพิจารณา ซึ่งวุฒิสภามีมติเห็นชอบกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันแต่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติเห็นชอบด้วย อันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งสองฉบับถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๕ แต่โดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นพิจารณาในทันทีเพื่อยืนยันอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งร่างเดิมนั้น ไม่ได้มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ข้อ ๖ สำหรับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ... นั้น เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันจากข้อ ๔ แล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นพิจารณาใหม่ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งร่างเดิมนั้นไม่ได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ผู้ร้องทั้งสองสำนวนเห็นว่าตามข้อเท็จจริงในข้อ ๕ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญ และผู้ร้องสำนวนที่หนึ่ง เห็นว่า

ตามข้อเท็จจริงในข้อ ๖ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตรารัฐขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ลงในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และในร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เช่นนี้ เป็นการตราร่างพระราชบัญญัติขึ้นโดยไม่ถูกต้องและจะต้องตกไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ดังนี้

มาตรา ๕๓ บัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย.....เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

มาตรา ๑๗๕ ภายใต้อำนาจมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) ๑๗๑

(๒) ๑๗๑

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาดังบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

๑๗๑

มาตรา ๑๗๖ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไป

นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

มาตรา ๒๖๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

๑๗๑

ในสำนวนที่หนึ่งเมื่อมีสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และในสำนวนที่สองเมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ได้ยื่นคำร้องขอให้ประธานสภานั้นๆ ส่งเรื่อง

มาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๒ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับเรื่องทั้งสองสำนวนไว้พิจารณา

และมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า ในกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรส่งมา ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมต้องส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ความเห็นชอบ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ทั้งสองสภาจะต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณา เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วให้เสนอความเห็นต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้นี้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา ๑๘๐ วัน ได้ล่วงพ้นไปแล้ว แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติได้แต่เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งเท่านั้น คือ ยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา และให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ คือ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยใช้เป็นกฎหมายต่อไป

แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้เมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมการร่วมกันตามข้อเท็จจริงในข้อ ๔ ซึ่งทำให้ร่างดังกล่าวถูกยับยั้ง และสภาผู้แทนราษฎรได้ยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ภายในกำหนด และลงมติด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ยืนยันตามร่างเดิม ซึ่งจะต้องนำร่างเดิมดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ แต่ก่อนที่จะมีการดำเนินการตามมาตรา ๕๓ ในวันเดียวกันนี้เอง สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้เพิ่มเติมมาตรา ๔ ลงในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรไม่มีสิทธิจะลงมติเช่นนั้นได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญให้ทำได้ ดังนั้น การเพิ่มเติมมาตรา ๔ ในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจึงเป็นการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ประกอบทั้งมาตรา ๕๒ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และมาตรา ๕๐ วรรคแรก บัญญัติว่า รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนั้น การที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเพิ่มเติมมาตรา ๔ ขึ้นในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเพื่อส่งให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๓ โดยไม่ส่งให้วุฒิสภาพิจารณานั้น ถือได้ว่ามาตรา ๔ ที่เพิ่มเติมขึ้นนี้มีได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงมิใช่บทบัญญัติที่ได้ตราขึ้นเป็นกฎหมายโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. คร่าขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๗๖ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๐ ให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ