

## คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... คร่าขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

กรณีเรื่องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

เรื่องที่ ๑. สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๗ คน ร้องว่า

๑.๑ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทมาตราต่างๆ โดยเฉพาะได้เพิ่มข้อความระบุบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง แล้วส่งคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว ในที่สุดมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา แต่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๕ (๓) เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาทันทีอีกครั้งหนึ่ง และมีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ยืนยันร่างเดิม และได้เพิ่มข้อความระบุบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง เป็นมาตรา ๓ ทวิ ต่อมาแก้ไขเป็นมาตรา ๔ ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

๑.๒ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมแล้วได้ส่งคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วเสนอวุฒิสภา

และสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย จึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ถูกยับยั้งไว้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๕ (๓) เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรได้ยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ แล้วลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และได้เพิ่มข้อความระบุบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง เป็นมาตรา ๓ ทวิ ต่อมาแก้ไขเป็นมาตรา ๔ ในร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ....

ผู้ร้องเห็นว่า การตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๖ และเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มาตรา ๑๒๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว

เรื่องที่ ๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๖ คน ร้องว่า สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิมของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง นายกรัฐมนตรีจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๓ ซึ่งตามร่างเดิมของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ต่อมา นายปรีชา สุวรรณทัต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ได้เสนอญัตติเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นมาตรา ๓ ทวิ ต่อมาแก้ไขเป็น มาตรา ๔ ว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เป็นการเพิ่มเติมขึ้นภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิม และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากก็มีมติเห็นชอบในการเพิ่มเติมข้อความดังกล่าวด้วย ซึ่งน่าจะเป็นการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีปัญหาวินิจฉัย

ข้อ ๑ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

ข้อ ๒ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มาตรา ๑๒๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ หรือไม่

ตามประเด็นปัญหาข้อ ๑ ข้อเท็จจริงได้ความว่า ขณะที่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... พิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา นั้น ยังไม่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จึงไม่มีบทบัญญัติที่ระบุงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตามมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นเวลาที่อยู่ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... วุฒิสภาพิจารณาแล้วได้แก้ไขเพิ่มเติมบางมาตราโดยเฉพาะเพิ่มข้อความระบุงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจึงได้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาทบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งได้มีการแก้ไขปรับปรุง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าควรบัญญัติบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ไว้ในคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งวุฒิสภาก็เห็นพ้องด้วย แต่เมื่อกลับมาสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้ยืนยันตามร่างเดิม โดยเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตามร่างเดิมและร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตามร่างเดิมมีสาระและเหตุผลดีกว่าร่างที่ปรับปรุงแก้ไขโดยคณะกรรมการร่วมกัน แต่เนื่องจากร่างเดิมไม่มีข้อความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้เพิ่มในร่างเดิมเป็นมาตรา ๓ ทวิ ต่อมาแก้ไขเป็นมาตรา ๔ พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นความจำเป็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) ซึ่งเป็นการเพิ่มให้เกิดความสมบูรณ์ มิได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขในส่วนซึ่งเป็นเนื้อหาและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงาน

รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... เป็นรูปแบบที่คณะกรรมการร่วมกันและวุฒิสภาต่างมีความเห็นว่า จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... และสภาผู้แทนราษฎรก็เห็นตรงกันเพียงแต่มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องรูปแบบของการบัญญัติเท่านั้น จึงนับว่าเป็นการสมควรและมีความจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ แม้จะมีข้อความแตกต่างไปจากร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรยื่นขึ้นตามมาตรา ๑๗๖ ไปบ้างก็ไม่ถึงกับทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ต้องเสียไป ทั้งไม่ใช่เจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะนำพาในสิ่งเล็กน้อยที่เป็นเพียงรูปแบบ และตามรายงานของคณะกรรมการพิจารณากำหนดรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย ตามคำสั่งรัฐสภา ที่ ๑๘/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ และหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ ที่ให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง การวางแบบกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็เป็นเรื่องได้เพียงถึงวิธีการร่างกฎหมาย เป็นเพียงการได้เพียงในเรื่องรูปแบบ ไม่ใช่เนื้อหา และเมื่อพิจารณาประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ก็จะได้เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติที่จะถือได้ว่ามีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และจะทำให้ร่างพระราชบัญญัติตกไปนั้น จะต้องเป็นเรื่องที่เป็นสาระสำคัญ แต่สำหรับร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้มีปัญหาเพียงรูปแบบของการวางบทบัญญัติของกฎหมาย เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเท่านั้นโดยที่สภาทั้งสอง คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็เห็นชอบตรงกัน ในการให้มีบทบัญญัติดังกล่าวเพียงแต่ได้เพียงกันในเรื่องของการวางบทบัญญัติเท่านั้น การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมาตรา ๔ ในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเพื่อให้สมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) จึงมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แล้ว

ตามประเด็นปัญหาข้อ ๒ ที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มาตรา ๑๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่นั้น เห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น” และความในวรรคสองของมาตราเดียวกันนี้ บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจ

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ” แต่บทบัญญัติมาตรา ๑๒๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้กลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรมาแล้วเป็นเวลาสามปี ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนด หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรส่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้นและตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชี โดยให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยการชำระบัญชีมาใช้บังคับโดยอนุโลม” เป็นบทบัญญัติบังคับให้กลุ่มเกษตรกรจดทะเบียนกลุ่มเกษตรกรภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หากไม่ดำเนินการนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรก็จะสั่งให้เลิกกลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป็นการจำกัดเสรีภาพบุคคลในการรวมตัวเป็นกลุ่มเกษตรกร กรณีมิใช่กฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นบทยกเว้นในมาตรา ๔๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ให้มีการออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวเป็นกลุ่มเกษตรกรได้แต่อย่างใด ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นข้อความที่มีได้เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงมีผลเพียงให้เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งนี้เป็นอันตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... คราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเฉพาะข้อความตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๑ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นอันตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ