

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ตามหนังสือที่ สว ๐๐๐๘/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๗ คน ซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาบังคับใช้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวและได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เพิ่มข้อความเพื่อระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าวให้สมบูรณ์ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาและตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาและวุฒิสภามีมติเห็นชอบกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรยังคงมีมติไม่เห็นชอบด้วย อันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ขึ้นพิจารณาในทันทีในวันพุธที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ เพื่อยื่นขึ้นอีกครั้งหนึ่ง และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมิได้มีการระบุ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ (ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔) มีข้อความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

๒. ตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. และส่งให้วุฒิสภาพิจารณา ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมร่างของสภาผู้แทนราษฎรและส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ครั้นเมื่อคณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว จึงได้ส่งให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา วุฒิสภาได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยอันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ขึ้นพิจารณาเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์นั้นมิได้ระบอบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ (ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔) มีข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวข้างต้นเห็นว่าตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ นั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว ขบวนการเป็นอันจบสิ้นลง ไม่มี

ผู้ใดจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้นได้อีก ดังนั้น จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. คราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

อนึ่ง สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวยังมีความเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. น่าจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ เพราะมาตราดังกล่าวได้ให้เสรีภาพของประชาชนในการรวมกันเป็นกลุ่มเกษตรกร และการตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจเท่านั้น การที่มาตรา ๑๒๑ บัญญัติให้กลุ่มเกษตรกรต้องจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นสหกรณ์เมื่อจัดตั้งได้ ๓ ปี และถ้าไม่จดทะเบียนตามเวลาที่กำหนด นายทะเบียนก็ต้องสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้น ย่อมเท่ากับเป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรโดยตรง โดยไม่สามารถจะอ้างได้ว่าการจำกัดเสรีภาพเช่นนั้นเพื่อประโยชน์ต่างๆ ดังที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นจริงย่อมจะต้องห้ามมิให้จัดตั้งแต่แรก การที่ยอมให้จัดตั้งได้เป็นเวลา ๓ ปีก็ตี การที่ยอมให้กลุ่มเกษตรกรซึ่งจัดตั้งขึ้นแล้ว ก่อนกฎหมายใช้บังคับยังคงอยู่ต่อไปได้โดยไม่มีกำหนด ย่อมแสดงให้เห็นอยู่ในตัวเองว่ากลุ่มเกษตรกรมิได้มีกรณีจะเข้าข่ายที่ถูกจำกัดสิทธิ ดังนั้น มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. จึงน่าจะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

ต่อมา ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือที่ สพ ๐๐๐๑/๗๕๕๑ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๖ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. คราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีสาระสำคัญว่าตามที่ นายปรีชา สุวรรณทัต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ได้เสนอญัตติเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. เป็นมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งมีข้อความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งคราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากได้ลงมติเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบการเพิ่มเติมข้อความดังกล่าว ซึ่งน่าจะเป็นการตรากฎหมายโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะ

มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง มีบทบัญญัติชัดเจนว่า “... ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓” ซึ่งหากพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ วรรคสองดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมไปแล้วจะแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อความใดๆ อีกไม่ได้ เพราะถือได้ว่าได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว การที่สภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากได้ลงมติให้เพิ่มมาตรา ๓ ทวิ (ต่อมาได้มีการปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔) ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้ว เห็นว่าคำร้องของประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวข้างต้น มีมูลกรณีเป็นอย่างเดียวกัน คือ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมแล้ว เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ของคำร้องทั้งสองก็คล้ายกัน คือ การวินิจฉัยว่า “ร่างพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ส่วนกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวข้างต้นมีความเห็นว่ามาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน ฉะนั้น เพื่อความสะดวก จึงเห็นสมควรพิจารณาคำร้องทั้งสองรวมกัน

พิจารณาคำร้องทั้งสองแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญแล้ว เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิมตามมาตรา ๑๗๖ แล้ว เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๓. มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๕ หรือไม่

ต่อไป จะพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวตามลำดับ

สำหรับประเด็นแรกนั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตรากฎหมายขึ้นไว้ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับประเด็นที่จะพิจารณาวินิจฉัยดังต่อไปนี้

(๑) มาตรา ๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” และมาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการตราพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(๒) ร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน (มาตรา ๑๗๒) เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว สภาผู้แทนราษฎรต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อวุฒิสภาซึ่งต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหกสัปดาห์ แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสัปดาห์แต่วุฒิสภาอาจลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้ซึ่งต้องไม่เกินสามสัปดาห์ ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่เสร็จในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น (มาตรา ๑๗๕)

(๓) เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา ๑๗๕ (๑)^(๑) ประกอบกับ

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๕ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๕๓^(๒)) ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต้องยับยั้งไว้ก่อน และวุฒิสภาต้องส่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๗๕ (๒)^(๓)) ถ้าวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ถือว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา ๑๗๕ (๓) ประกอบกับมาตรา ๕๓) ถ้าเป็นกรณีอื่นซึ่งรวมทั้งกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย แต่ละสภาจะต้องแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการร่วมกันจะต้องรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ถือว่าได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต้องยับยั้งไว้ก่อน (มาตรา ๑๗๕ (๓))

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

(๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๕ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(๔) ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ตาม มาตรา ๑๗๕ ดังกล่าวแล้วใน (๓) สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๒) และนับแต่ วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง แต่ถักร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้อง ยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง

(๕) ในการกร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นพิจารณาใหม่ ดังกล่าวใน (๔) นั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกัน พิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รัฐธรรมนูญให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความ เห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา ๑๗๖)

เมื่อพิจารณากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตรากฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยได้กำหนดเป็นหลักการว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ต้องได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

อย่างไรก็ดี หลักการดังกล่าวมีข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๗๖ กล่าวคือ ในกรณีที่สภาทั้งสอง ไม่เห็นชอบร่วมกันซึ่งเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้อง ยับยั้งไว้ก่อนนั้น เมื่อพ้นกำหนดเวลาที่ต้องยับยั้งไว้แล้ว หรือในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรอาจยกขึ้น พิจารณาใหม่ได้ทันทีตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง สภาผู้แทนราษฎรอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ในกรณี เช่นว่านี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกัน พิจารณา ซึ่งถ้าคะแนนเสียงที่ยืนยันมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทน ราษฎร รัฐธรรมนูญให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความ เห็นชอบของรัฐสภา จะเห็นได้ว่ามาตรา ๑๗๖ ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียวเป็น ผู้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เฉพาะในกรณีที่ สภาทั้งสองไม่เห็นชอบร่วมกัน ซึ่งถือว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักการที่ว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภาดังกล่าวแล้วข้างต้น

โดยที่มาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญเป็นข้อยกเว้นของหลักการ ดังนั้น การตีความบทบัญญัติมาตรานี้จึงต้องตีความโดยเคร่งครัดตามหลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ ต้องตีความว่าสภาผู้แทนราษฎรจะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗๖ ได้แต่เฉพาะการลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเท่านั้นด้วยเหตุนี้การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเพิ่มบทบัญญัติ มาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. จึงเป็นการกระทำที่เกินอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๖ อันเป็นเหตุให้การตราพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเพิ่มมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตามประเด็นที่สองนั้น เนื่องจากเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงและเป็นปัญหาข้อกฎหมายคล้ายกันกับกรณีตามประเด็นแรกซึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว ดังนั้น จึงวินิจฉัยในแนวเดียวกันว่าร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนปัญหาที่ว่ามาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ หรือไม่ ตามประเด็นที่สามนั้น เนื่องจากได้วินิจฉัยในประเด็นแรกแล้วว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตกไปตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิติกันต์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ