

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

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

ประธานวุฒิสภาได้ส่งเรื่อง “ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ....” ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเสนอโดย นายโอสถ โกศิน และคณะสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๗ คน ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ และ นายโสภณ เพชรสว่าง รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งเรื่อง “ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....” ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเสนอโดย นายชิงชัย มงคลธรรม และ ร้อยโท กุเทพ ไสกกระจ่าง ในนามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๖ คน ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๑ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตรารึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องที่ส่งมาทั้งสองกรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๒ (๑) จึงรับเรื่องไว้เพื่อดำเนินการต่อไป และเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติที่ส่งมาโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นร่างพระราชบัญญัติเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่ส่งมาโดยประธานวุฒิสภา ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้พิจารณารวมในคราวเดียวกัน

ความเป็นมาของการตราร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ มีลำดับเป็นขั้นตอนตามคำร้องซึ่งสรุปได้ ดังนี้

๑) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ จึงส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปยังวุฒิสภา วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ต่างๆ รวมทั้งเพิ่มข้อความเพื่อระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าว ให้มีความสมบูรณ์ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แล้วจึงส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงมี

การตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และวุฒิสภามีมติเห็นชอบกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาในทันทีเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ เพื่อลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีได้มีการระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีมติเพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ และปรับเปลี่ยนเลขมาตราเป็น มาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

๒) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และผ่านกระบวนการนิติบัญญัติที่คล้ายกันกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... แต่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้วสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นพิจารณาใหม่ และลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีได้มีการระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีมติเพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๓ ทวิ และปรับเปลี่ยนเลขมาตราเป็น มาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ประเด็นปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยตามข้อเสนอของผู้ร้อง ทั้งจากสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สรุปได้ดังนี้

๑) การเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... เป็นมาตรา ๔ ทั้งสองฉบับภายหลังจากสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติ ยืนยันร่างเดิมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ แล้วนั้น จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒) มาตรา ๑๒๑ ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

พิเคราะห์ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยแล้ว เห็นว่า

๑) การตราร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับของรัฐสภาในขั้นตอนตั้งแต่เริ่มต้นได้ดำเนินเป็น กระบวนการที่ถูกต้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญตลอดมาจนถึงขั้นตอนสุดท้าย คือภายหลังจาก คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับตามที่วุฒิสภาเพิ่มเติมมาแล้ว ขั้นตอนต่อไปคณะกรรมาธิการร่วมกันจะต้องส่งไปให้สภาทั้งสองเห็นชอบ ถ้าสภาทั้งสองคือสภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ก็ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๓ ต่อไปได้ ซึ่งตามข้อเท็จจริง วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบด้วยแล้ว ส่วนสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) ระบุว่า “..... ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราช บัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน” สภาผู้แทนราษฎรจึงยับยั้งร่างพระราช บัญญัตินั้นไว้ก่อน และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ระบุว่า “..... ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓” แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้เพิ่มมาตรา ๓ ทวิ และปรับเปลี่ยนเป็นมาตรา ๔ ลงในร่างพระราชบัญญัติ ทั้งสองฉบับหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมตามมาตรา ๑๗๖ แล้ว การที่สภาผู้แทนราษฎร เพิ่มมาตรา ๔ ลงไปในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นการขัดและแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ เพราะการเพิ่มมาตรา ๔ ดังกล่าวไม่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เพิ่ม มาตรา ๔ นี้ ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องเป็นอันตกไปทั้งสองฉบับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

๒) เมื่อร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ต้องตกไปทั้งฉบับ ข้อความในมาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวย่อมตกไปด้วย จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ