

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๕๐

วันที่ ๔ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ หรือไม่

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ตรารับขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ เป็นบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติสองส่วน คือ การตราร่างพระราชบัญญัติถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในส่วนการตราร่างพระราชบัญญัติถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ มีประเด็นแรกที่สมควรวินิจฉัยว่า การออกเสียงลงคะแนนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ...” บทบัญญัตินี้เป็นการกำหนดจำนวนสมาชิกของสภาให้มีจำนวนที่มากเพียงพอที่จะร่วมกันแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่น

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา มีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน เพียงแต่กำหนดองค์ประชุมไว้ในจำนวนที่แตกต่างกัน การที่รัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การประชุมพิจารณาเป็นไปด้วยความรอบคอบ โดยมีการอภิปราย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง และสำหรับการตรากฎหมายซึ่งจะมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคน จำเป็นอย่างยิ่งที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายนั้นอย่างรอบคอบ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง กำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากการออกเสียงลงคะแนนของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ สำหรับการพิจารณาว่าการออกเสียงลงคะแนนของที่ประชุมมีจำนวนสมาชิกครบองค์ประชุมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากจำนวนสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุม ขณะที่มีการออกเสียงลงคะแนนเป็นสำคัญ มิใช่พิจารณาจากจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อเข้าประชุมก่อนเปิดประชุม

สำหรับการตราร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ข้อเท็จจริงปรากฏตามเอกสารที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๔๙๔๖ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

๑. การประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมครั้งที่ ๒๐/๒๕๕๐ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างกฎหมาย

ฉบับนี้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๐๗ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น ๒๔๐ คน และตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปรากฏว่า ในเวลา ๑๔.๐๕ นาฬิกา ของวันดังกล่าว มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๑๔ คน เห็นด้วย ๑๑๔ คน ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย ไม่มีผู้งดออกเสียง และไม่มีผู้ไม่ลงคะแนน

๒. การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ พิเศษ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๑๗๘ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น ๒๔๒ คน และตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในร่างมาตรา ๒๕ ปรากฏว่า ในเวลา ๑๗.๒๓ นาฬิกา ของวันดังกล่าว มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๘๕ คน เห็นด้วย ๓๗ คน ไม่เห็นด้วย ๔๘ คน งดออกเสียง ๓ คน และไม่มีผู้ไม่ลงคะแนน และในร่างมาตรา ๓๔ ปรากฏว่า ในเวลา ๑๘.๓๖ นาฬิกา ของวันดังกล่าว มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๖๑ คน เห็นด้วย ๒๓ คน ไม่เห็นด้วย ๓๗ คน งดออกเสียง ๑ คน และไม่มีผู้ไม่ลงคะแนน ต่อจากนั้นที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ในเวลา ๑๘.๔๐ นาฬิกา ของวันดังกล่าว มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๖๐ คน เห็นด้วย ๕๗ คน ไม่เห็นด้วย ๒ คน งดออกเสียง ๑ คน และไม่มีผู้ไม่ลงคะแนน

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันวันพฤหัสบดีที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างกฎหมายฉบับนี้ มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้เข้าประชุมจำนวนเพียง ๑๑๔ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ๑๒๐ คน จึงไม่ครบองค์ประชุมตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการออกเสียงลงคะแนน ที่บัญญัติว่า การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันพุธที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองและวาระที่สามของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ปรากฏว่า ในวาระที่สองมีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้เข้าประชุมในการพิจารณาทั้งสองร่างมาตราเพียง ๘๕ คน และ ๖๑ คน และในวาระที่สามมีจำนวน

เพียง ๖๐ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น
คือ ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง และเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ถือว่า ร่างพระราชบัญญัติ
ป่าชุมชน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติ
ฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม และเมื่อร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน
พ.ศ. เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม แล้ว กรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยคำขออื่น
เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง
ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ