

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๕๐

วันที่ ๔ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัย ตามคำร้องมีประเด็นวินิจฉัย ดังนี้

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

ความเห็น

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ส่งความเห็นของพลเอก สุรินทร์ พิภพทอง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กับคณะ รวม ๒๕ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ (๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ หรือไม่ นั้น เนื่องจากประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ชี้แจงในเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า การตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในเรื่ององค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีประเด็นปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจวินิจฉัย ในประเด็นเรื่ององค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้มีความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยประเด็นนี้

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ หรือ

ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่งนั้น (๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา การตราร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ด้วย บทบัญญัติมาตรา ๑๕๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติทั้งเนื้อหาและกระบวนการตราว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

กรณีตามคำร้องของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ หรือไม่ แต่ตามคำชี้แจงของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบการพิจารณาปรากฏว่าการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจว่า ประเด็นดังกล่าวนี้เป็นประเด็นสำคัญที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้ องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ถือเป็นขั้นตอนสำคัญของการตราร่างพระราชบัญญัติ หากมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นอันต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวได้ แม้ว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะได้เสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

มีประเด็นพิจารณาต่อไปว่า ร่างพระราชบัญญัติประชุมชน พ.ศ. ตรารึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งหรือไม่ เห็นว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบผู้แทน สมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติถือเป็นตัวแทนของประชาชนที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้ทำหน้าที่แทนตน ในการประชุมของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณากฎหมายหรือดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับได้กำหนดจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาเป็นองค์ประชุมไว้อย่างแน่นอน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง จึงได้บัญญัติให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม อันเป็นการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาให้มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็น และแสดงเจตนาในรูปของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เป็นไปด้วยความรอบคอบมีมุมมองที่หลากหลาย และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ

เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่า

เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าการออกเสียงลงคะแนดังกล่าวเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาดังกล่าวที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ กล่าวคือในขั้นตอนของการลงมติซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือและแสดงเจตนาออกมาในรูปแบบของมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง โดยจะต้องมีสมาชิกลงประชุมน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะองค์ประชุมมิได้หมายความว่าเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป จะเห็นได้ว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นสาระสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด หากองค์ประชุมไม่ครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อาจส่งผลให้การดำเนินการตามมติที่ประชุมย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของแต่ละสภา หากมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมน้อยกว่าองค์ประชุมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

กรณีตามคำร้องขอให้จริงปรากฏตามเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กล่าวคือ

๑. ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ ๒๐/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๐ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาร่วมประชุม ๒๐๗ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น ๒๔๐ คน ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ตามร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัติที่พลเอก สุรินทร์ พิกุลทอง กับคณะ เป็นผู้เสนอ ปรากฏว่าในขณะนั้นมีจำนวน

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าร่วมประชุม ๑๑๔ คน (กึ่งหนึ่งไม่น้อยกว่า ๑๒๐ คน) เห็นด้วย ๑๑๔ คน ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย ไม่มีผู้งดออกเสียง และไม่มีผู้ไม่ลงคะแนนเสียง

๒. ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาร่วมประชุม ๑๗๘ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงขณะนั้น ๒๔๒ คน ที่ประชุมได้พิจารณา ดังนี้

๒.๑ การพิจารณาในวาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. พิจารณาเสร็จแล้ว ซึ่งการพิจารณาในมาตรา ๒๕ มีผู้ขอสงวนการแปรญัตติตัดความในหมวด ๕ การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ออกทั้งหมด ปรากฏว่าในขณะที่พิจารณานั้น มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอยู่เข้าร่วมประชุม ๘๕ คน (กึ่งหนึ่งไม่น้อยกว่า ๑๒๑ คน) เห็นด้วย ๓๗ คน ไม่เห็นด้วย ๔๕ คน งดออกเสียง ๓ คน ไม่มีผู้ไม่ลงคะแนนเสียง ผลการลงมติไม่เห็นด้วย (ไม่เห็นด้วยกับผู้ขอสงวนการแปรญัตติ) และการพิจารณาในมาตรา ๓๔ มีกรรมการผู้ขอสงวนความเห็น โดยแก้ไขความของมาตรา ๓๔ ปรากฏว่าในขณะที่พิจารณานั้น มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอยู่เข้าร่วมประชุม ๖๑ คน (กึ่งหนึ่งไม่น้อยกว่า ๑๒๑ คน) เห็นด้วย ๒๓ คน ไม่เห็นด้วย ๓๗ คน งดออกเสียง ๑ คน ไม่มีผู้ไม่ลงคะแนนเสียง

๒.๒ การพิจารณาในวาระที่ ๓ เพื่อให้ความเห็นชอบประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. เป็นกฎหมาย ปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าร่วมประชุม ๖๐ คน (กึ่งหนึ่งไม่น้อยกว่า ๑๒๑ คน) เห็นด้วย ๕๗ คน ไม่เห็นด้วย ๒ คน งดออกเสียง ๑ คน ไม่มีผู้ไม่ลงคะแนนเสียง

ดังนั้น ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ ๒๐/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๐ และครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการประชุมที่มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุมตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. คร่าขึ้นโดย
ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖
วรรคหนึ่ง และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม และกรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย
ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ในประเด็นตามคำร้องต่อไปอีก เพราะไม่อาจทำให้ผลของ
คำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

นายอุดมศักดิ์ นิตินนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ