

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๕๐

วันที่ ๖ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ตรารึขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ตรารึขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน โดยมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยทั้งในประเด็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นตรารึขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นตรารึขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม สำหรับการพิจารณาในประเด็นว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่นั้น มีประเด็นเบื้องต้นที่ต้องวินิจฉัยว่าการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้”

นอกจากนี้ ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็มีข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุม ในข้อ ๑๘ กำหนดว่า “ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกราว และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุมให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง”

ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา ส่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๗/๔๑๕ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ และเอกสารเพิ่มเติมแนบท้ายหนังสือดังกล่าว ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๐ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและรับหลักการในวาระที่หนึ่งในคราวประชุมครั้งที่ ๓๑/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาในวาระที่สอง คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จ และนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามแล้วลงมติสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายในคราวประชุมครั้งที่ ๕๔/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐ ต่อมาได้มีการเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เนื่องจากมีข้อผิดพลาดบางประการซึ่งที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ลงมติให้พิจารณา ทบทวน แล้วลงมติในวาระที่สามเห็นควรประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ปรากฏดังนี้

๑. ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๐๖ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๓๕ คน และตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ปรากฏว่า ในวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๕.๓๔ นาฬิกา อันเป็นเวลาซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๘ คน เห็นด้วย ๑๗ คน ไม่เห็นด้วย ๑ คน ไม่มีผู้งดออกเสียงและไม่มีผู้ไม่ลงคะแนนเสียง

๒. ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๔/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐ ซึ่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ในวาระที่สาม มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๐๔ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๕ คน และตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ปรากฏว่า ในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๕.๓๒ นาฬิกา อันเป็นเวลาซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๕๕ คน เห็นด้วย ๘๕ คน ไม่เห็นด้วย ๔ คน งดออกเสียง ๒ คน และไม่มีผู้ไม่ลงคะแนนเสียง

๓. ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ในวาระที่สามภายหลังที่มีการทบทวนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๑๒ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๒ คน ในการลงมติในวาระที่สาม ปรากฏว่า มีสมาชิกเห็นด้วยให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ๑๕ คน ไม่เห็นด้วย ๑๑ คน งดออกเสียง ๑ คน ไม่มีผู้ไม่ลงคะแนนเสียง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง มีสาระสำคัญคือ กำหนดจำนวนสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในรูปของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักการประมุขสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับตลอดมาหรือแม้แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่ง ล้วนมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจึงจะเป็นองค์ประชุม การที่รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ด้วย ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของทั้งสองสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ ประกอบด้วยข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อวัตถุประสงค์ของการประชุมนั้น ๆ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมายซึ่งจะมีผลใช้บังคับกับประชาชนในราชอาณาจักรนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบและต้องชอบด้วยกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้องค์ประชุมมิได้หมายความว่าต้องมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเท่านั้น แต่องค์ประชุมจะต้องมีอยู่นับแต่เมื่อเปิดการประชุมจนกระทั่งมีการลงมติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ ดังนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมว่าต้องมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาย่อมหมายความว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุมจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ ดังนั้น เมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุมย่อมเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

การตราพระราชบัญญัตินั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

แทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๘ วรรคสอง แล้วจึงเห็นว่า การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๑/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการมีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๑๘ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง ๑๒๐ คน และในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๔/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ในวาระที่สาม มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๕๕ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง ๑๒๕ คน และในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สาม ภายหลังที่มีการทบทวนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๘๕ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้นคือไม่ถึง ๑๒๑ คน ดังนี้ ในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งสามครั้ง จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม และกรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและ

ประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของ  
คำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกัน  
ระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ตรารึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ  
แห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

นายบุญส่ง กุลบุปผา  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ