

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓ - ๔/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

คำร้องที่ ๑ ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องที่วุฒิสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา กรณีสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วซึ่งเป็นการยับยั้งไว้และได้ลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตามร่างเดิม โดยไม่รอผลการพิจารณาของวุฒิสภานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และคำร้องที่ ๒ ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๐๓ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันตามร่างเดิมนั้น เป็นการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งสองได้ความว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบและได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา วุฒิสภาได้พิจารณาและมีมติแก้ไขเพิ่มเติม และส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วมีมติไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณา คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วได้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาทั้งสอง โดยสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างของคณะกรรมการร่วมกันแล้วมีมติไม่เห็นชอบ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรใช้สิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ต่อไปทันที ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติว่าสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้สิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่ต้องรอการพิจารณาของวุฒิสภาและมีมติยืนยันให้ใช้ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

วุฒิสภาเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรต้องรอให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันให้แล้วเสร็จตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๒๓ เสียก่อน จากนั้นจึงใช้สิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๖ ได้ มติของสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่มีผลบังคับ ไม่อาจถือว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

คำร้องที่ ๑ วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนี้

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ของคณะกรรมการร่วมกัน แต่วุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว จะถือว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ หรือไม่

๒. ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า กรณีเช่นนี้มีใช่เป็นการยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิม และให้ถือว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว มติของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๓. การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิมทันทีโดยไม่รอฟังผลการพิจารณาของวุฒิสภา ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กล่าวคือ ไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอได้ กรณีเช่นนี้ถือว่า อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาถูกตัดทอนไปหรือไม่

คำร้องที่ ๒ สมาชิกวุฒิสภามีความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๗๖ หรือไม่

พิจารณาคำร้องทั้งสองที่ประธานวุฒิสภาเสนอขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว เห็นว่าคำร้องที่ ๑ เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และคำร้องที่ ๒ กรณีสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาเกี่ยวกับการตรากฎหมายว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ตามลำดับ

โดยที่คำร้องทั้งสองมีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน เมื่อผลการพิจารณาเป็นอย่างไรก็สามารถวินิจฉัยคำร้องทั้งสองได้เพราะเกี่ยวเนื่องกัน จึงให้พิจารณาวินิจฉัยไปพร้อมกันในประเด็นว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การผลิตอาวุธเคมี พ.ศ. ของคณะกรรมการร่วมกัน และได้พิจารณาลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่รอฟังผลการพิจารณาของวุฒิสภาว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างของคณะกรรมการร่วมกัน นั้น จะถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวชอบด้วยการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน”

พิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งสองได้ความว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๔ โดยวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และได้เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วมีมติไม่เห็นชอบ จึงให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกัน และคณะกรรมการร่วมกันมีมติเห็นชอบตามร่างที่วุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างที่มีมติแล้วนั้น

ต่อสภาทั้งสอง แต่สภาผู้แทนราษฎรได้มีการประชุมพิจารณาไปก่อนวุฒิสภาโดยไม่เห็นชอบตามร่างที่ คณะกรรมาธิการร่วมกันมีมติ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ถูกยับยั้งแล้ว เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบ ก็ถือได้ว่าเป็นการยับยั้งแล้วโดยไม่ต้องรอให้วุฒิสภามีความเห็นเสียก่อน เพราะจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ก็ไม่มีผลที่จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวดำเนินการต่อไปได้ หรือมีผลดีเกิดขึ้นแต่อย่างใด

กรณีนี้ปรากฏว่า เมื่อสภาผู้แทนมีมติไม่เห็นชอบร่างของคณะกรรมาธิการร่วมกันดังกล่าว โดยที่ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงเห็นชอบให้มีการยกขึ้นพิจารณาใหม่ในการประชุมคราวเดียวกันนั้น ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ซึ่งบัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภา ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับ กรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่าง ที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราช บัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือ ร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่ มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓”

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. เป็นร่าง เกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงให้ยกขึ้นพิจารณาใหม่และมีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดให้ยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ และบทบัญญัติดังกล่าวยังให้ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของ รัฐสภาอีกด้วย ซึ่งกรณีนี้เมื่อสภาผู้แทนราษฎรยืนยันตามร่างเดิม ก็ถือได้ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติด้วย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ได้ผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนของการตรากฎหมายโดยชอบด้วยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๗๖ แล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินการขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. โดยผ่านการพิจารณาเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๗๖ แล้ว นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ ต่อไปได้ ส่วนประเด็นอื่นไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ