

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐานิ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓ - ๔/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

พลตรี มนูญกฤต รูปขจร ประธานวุฒิสภา ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยรวมสองเรื่อง เรื่องแรก สมาชิกวุฒิสภามีความเห็นว่ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยื่นยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ที่ต้องยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ (๓) โดยไม่รอฟังผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ของวุฒิสภาก่อน เป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๖ และมีปัญหาเกี่ยวกับการทำงานตามหน้าที่ของวุฒิสภาเกิดขึ้น วุฒิสภามีมติให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ รวม ๓ ประเด็นคือ

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ของคณะกรรมการร่วมกัน แต่วุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว จะถือว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ได้ถูกยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๒. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยื่นยันตามร่างเดิมและให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว มติของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจะถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

๓. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยื่นยันตามร่างเดิมทันทีโดยไม่รอฟังผลการพิจารณาของวุฒิสภา ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กล่าวคือ ไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตามที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอได้ กรณีเช่นนี้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในกรณีนี้ถูกตัดทอนไปหรือไม่

เรื่องที่สอง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของพันเอก สมคิด ศรีสังคม สมาชิกวุฒิสภากับคณะรวม ๑๐๓ คนว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตราขึ้น

โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรา ๑๗๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑)

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

๑. ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมีเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๓๖ ต่อมา คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๓ อนุมัติการให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี และเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๓ รัฐสภาได้มีมติเห็นชอบการให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว

๒. อนุสัญญาห้ามอาวุธเคมี มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๐ โดยประเทศต่าง ๆ ให้สัตยาบันแล้ว ๑๔๓ ประเทศ แต่ประเทศไทยยังไม่ให้สัตยาบัน ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ต่อรัฐสภา เมื่อกฎหมายนี้ประกาศใช้แล้ว ประเทศไทยจึงจะดำเนินการจัดทำสัตยาบันสารมอบให้เลขาธิการสหประชาชาติในโอกาสแรกต่อไป

๓. สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. แล้ว ลงมติเห็นชอบ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภา วุฒิสภาได้พิจารณาแล้วมีมติแก้ไขเพิ่มเติม และส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ทั้งสองสภาจึงตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

๔. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จากนั้นจึงรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภาทั้งสองโดยวุฒิสภาบรรจุเข้าวาระการประชุม ครั้งที่ ๓๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรนำบรรจุวาระการประชุม ครั้งที่ ๓๓ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เมื่อถึงวันประชุมดังกล่าว ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว มีมติไม่เห็นชอบด้วยที่คณะกรรมการร่วมกันได้ตัดคำว่า “ยอมรับนับถือ” ในมาตรา ๔ (๑) ให้เหลือเพียง “ยอมรับ” และได้มีสมาชิกเสนอว่า เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ต่อไปทันที แม้จะมีผู้อภิปรายท้วงติงว่าควรต้องรอให้วุฒิสภาใช้สิทธิพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ก่อน แต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่าสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัตินี้ได้โดยไม่ต้องรอการพิจารณาของวุฒิสภา และมีมติยื่นยันให้ใช้ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือที่ สผ ๐๐๐๘/๘๘๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ กราบเรียน ประธานวุฒิสภา แจ้งผลการประชุมให้วุฒิสภาทราบ พร้อมทั้งชี้แจงว่า ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และจะส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ ต่อไป

๓. ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ประธานวุฒิสภาได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงหนังสือแจ้งการยืนยันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจากประธานสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งขอหารือสมาชิกวุฒิสภาว่า วุฒิสภาควรจะทำต่อไปอย่างไร สมาชิกส่วนใหญ่เห็นว่า การใช้สิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่รอให้วุฒิสภาพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกันก่อนนั้น มีปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๖ เกิดขึ้น วุฒิสภาได้มีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ให้ประธานวุฒิสภาส่งปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องการทำหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ประธานวุฒิสภาจึงส่งคำร้องฉบับแรกขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๔. ต่อมาสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๐๓ คน ได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตรารุ้งขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรา ๑๗๖ หรือไม่ ประธานวุฒิสภาได้ส่งเรื่องตามคำร้องที่สองให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑)

ความเห็นของสมาชิกวุฒิสภามีดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

กรณีที่เกิดเป็นปัญหาในทางขึ้นตอนหรือกระบวนการนิติบัญญัติว่า ในการยืนยันร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องรอให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในรายงานของคณะกรรมการร่วมกันก่อนหรือไม่

ความเห็นข้างมากในที่ประชุมวุฒิสภาเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องรอให้วุฒิสภาพิจารณารายงานของคณะกรรมการร่วมกันให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๒๓ เสียก่อน จากนั้นจึงจะใช้สิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๖ ได้อีกชั้นหนึ่งในภายหลัง หากข้ามขั้นตอนนี้ไปถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยผิดพลาด มติเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ จึงไม่มีผลบังคับ ไม่อาจถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ด้วยเหตุผลดังนี้

๑. “กระบวนการนิติบัญญัติ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ ระบุว่า ร่างพระราชบัญญัติใดจะตราเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงจะนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ต่อไปตามมาตรา ๙๓

ปัญหาต่อไปว่า องค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐสภาให้ปรากฏขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา ๕๐ ระบุให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกันนั้นย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

โดยนัยข้างต้นด้วยการประชุมทั้งของสภาผู้แทนราษฎร หรือของวุฒิสภา จึงเป็นการแสดงตนซึ่งอำนาจรัฐสภาอันเป็นหนึ่งเดียวทั้งสิ้น และจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนหรือกระบวนการนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เท่านั้น หากไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือกระบวนการที่กำหนดแล้วมติดังกล่าวก็จะมีผลทางกฎหมายเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภาแต่อย่างใด

๒. “กระบวนการกลั่นกรองกฎหมายโดยกลไกวุฒิสภา” หากจะเปรียบเทียบอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาในงานนิติบัญญัติแล้ว กล่าวได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ถืออำนาจที่แท้จริง เหตุเพราะวุฒิสภามีเพียงอำนาจท้วงติง ยับยั้งความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรได้ระยะหนึ่งเท่านั้น แต่ในที่สุดแล้วก็ขึ้นอยู่กับมติของสภาผู้แทนราษฎรว่าจะเห็นเช่นใด ข้อสรุปข้างต้นแม้จะเป็นจริงแต่ก็ไม่มี ความหมาย เหตุเพราะรัฐธรรมนูญไทยถือหลักการปกครองในระบบรัฐสภา มีรัฐสภาที่ถืออำนาจเป็นหนึ่งเดียวแต่ปรากฏการทำงานโดยการประชุมต่างๆ กันของสภาทั้งสองเท่านั้น กล่าวเฉพาะในงานนิติบัญญัตินั้นเหตุที่มีกลไกวุฒิสภาขึ้นมา ก็ด้วยมุ่งหวังจะให้เกิดการตรวจทาน ท้วงติง กลั่นกรองกันเป็นสำคัญ เมื่อใดที่ทั้งสองสภาได้ทำหน้าที่โดยเต็มที่และเป็นอิสระจากกันก็ต้องนับว่าสมวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแล้ว ส่วนในที่สุดนั้นร่างพระราชบัญญัติใดจะยุติเป็นกฎหมาย ตามความเห็นของสภาใด สภาใดจะมีอำนาจมากกว่ากันนั้น ทั้งหมดหาเป็นสาระสำคัญแต่อย่างใด เพราะข้อสำคัญอยู่ตรงที่ได้มีการตรวจทาน ท้วงติง กลั่นกรองสมบูรณ์แล้ว ครบถ้วนตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่เท่านั้น หากครบถ้วนแล้วก็ถือว่ากลั่นกรองสมบูรณ์แล้ว แต่ถ้าไม่ครบขั้นตอนก็ต้องถือว่าไม่สมบูรณ์ ไม่อาจรับเป็นการแสดงอำนาจของรัฐสภาได้ ขั้นตอนของกระบวนการกลั่นกรองข้างต้น ในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ และสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๖ ได้วางกระบวนการไว้ดังนี้

ขั้นที่หนึ่ง “ตั้งคณะทำงานร่วม” เป็นขั้นตอนตามมาตรา ๑๗๕ (๓) กำหนดให้สภาทั้งสองสภา ส่งผู้เหมาะสมจำนวนเท่าๆ กัน มาประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นอีกครั้งหนึ่ง โดยมุ่งหาข้อยุติที่เห็นว่าสภาทั้งสองน่าจะเข้าใจร่วมกัน เห็นพ้องกันได้ เพื่อนำมาเสนอให้สภาทั้งสองพิจารณา

ขั้นที่สอง “สภาทั้งสองวินิจฉัยข้อเสนอของคณะทำงาน” ด้วยข้อเสนอที่ได้จากคณะกรรมการร่วมกันนั้นจะมีเนื้อหาเช่นใดก็ไม่อาจกำหนดได้ อาจตรงกับร่างกฎหมายในชั้นที่ผ่านสภาใดก็ได้ หรือเสนอทางออกใหม่เลยก็ได้เช่นกัน

ร่างพระราชบัญญัติตามความเห็นของคณะกรรมการร่วมกันนี้ มาตรา ๑๗๕ (๓) ระบุขั้นตอนไว้ว่า “... และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน” ตามบทบัญญัติดังกล่าว ที่ประชุมได้อภิปรายให้ความเห็นแยกแยะไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติใดจะถูกยับยั้งได้ ต้องไปตามองค์ประกอบดังนี้

- รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาทั้งสองต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกัน จนเสร็จสิ้นทั้งสองสภาเสียก่อน
- หากเสร็จสิ้นแล้ว และปรากฏผลว่าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติตามข้อเสนอของคณะกรรมการ ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

โดยแนวการตีความข้างต้น ที่ประชุมวุฒิสภาจึงตั้งปัญหาว่าในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ นั้น หลังจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่เห็นชอบด้วยความเห็นของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว จะถือว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ถูกยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ แล้วได้หรือไม่

ที่ประชุมเห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงในวันดังกล่าววุฒิสภายังมิได้ประชุมพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกัน เช่นนี้ก็นับว่ายังไม่เสร็จสิ้นขั้นตอนทำให้ต้องถือว่าในวันดังกล่าวร่างพระราชบัญญัตินี้ยังไม่ถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ แต่อย่างไร ต่อเมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาและแจ้งผลให้ประธานรัฐสภาทราบเมื่อใดแล้ว เมื่อนั้นจึงถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ถูกยับยั้งไว้ และสิทธิยื่นร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ จึงจะก้าวเข้ามาชี้ขาดในที่สุด

ขั้นที่สาม “การยื่นร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร” ในกรณีที่ข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกัน ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาทั้งสองเสร็จสิ้นแล้ว และไม่สามารถให้ความเห็นพ้องต้องกันจากทั้งสองสภา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ ก็กำหนดให้ “ยับยั้ง” ร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนแล้วชี้ขาดร่างพระราชบัญญัตินี้โดยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรภายในเวลาที่กำหนดไว้ต่อไป

เวลาดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ กำหนดเป็นหลักทั่วไปไว้ว่าสภาผู้แทนราษฎร จะร่างพระราชบัญญัติขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ก็ต่อเมื่อพ้นเวลา ๑๕๐ วันไปแล้ว เว้นแต่ในกรณีที่ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรก็อาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีโดยไม่ต้องอยู่ใน บังคับของกำหนดเวลา ๑๕๐ วัน ดังนั้น คำว่า “ทันที” ในมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง นี้ ที่ประชุม สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เข้าใจว่าเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่เห็นชอบ กับร่างพระราชบัญญัติตามรายงานของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว และเนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินสภาผู้แทนราษฎรย่อมยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที คือในการประชุมครั้งนั้นเลย

ความเข้าใจดังกล่าวข้างต้น ที่ประชุมวุฒิสภาเห็นว่า น่าจะยังคลาดเคลื่อนจากรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนด เป็นเงื่อนไขประการแรกไว้ก่อนว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องถูกยับยั้งโดยรัฐธรรมนูญก่อนเมื่อถูกยับยั้งแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจึงจะหยิบยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ในทันที คือ “ทันที” นับแต่ร่างพระราชบัญญัตินั้น ถูกยับยั้ง ซึ่งในที่นี้ก็คือนับแต่วุฒิสภาได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการร่วมกันแล้วไปแล้ว ก่อนแล้ว นั้นเอง หากนับแต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบในรายงานของคณะกรรมการร่วมกันแต่อย่างใด

๓. ความผิดพลาดที่เกิดขึ้น ถือเป็นความผิดทางกฎหมายที่แม้จะเกิดกับร่างพระราชบัญญัติ ที่ไม่สำคัญนัก แต่หากปล่อยทิ้งไว้ไม่หาความถูกต้องจะกลายเป็นบรรทัดฐานสร้างความเสียหายต่อไป ในอนาคตได้ ความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้ให้เป็นบรรทัดฐานที่ถูกต้องจึงปรากฏ ชัดเจน

ลักษณะปัญหาทางกฎหมายเช่นนี้ แม้ในเบื้องต้นอาจจะเห็นเป็นเรื่องเทคนิคที่สภาผู้แทนราษฎร ควรรอไปอีกหนึ่งวัน เพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นไปก่อน แล้วจึงค่อยลงมติยืนยันในวันถัดไป ซึ่งไม่ว่า จะเป็นเช่นไรก็ให้ผลเหมือนกัน คือถือตามความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร ข้อคิดเช่นนี้ นับว่ายังผิดพลาด จากระบบการปกครองโดยรัฐธรรมนูญอยู่มาก เพราะระบบนี้จะเน้นความชอบธรรมของกระบวนการ เป็นสำคัญว่า ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะยืนยันร่างพระราชบัญญัติใด ก็ต้องให้สาธารณชนและสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรเองได้ทราบแง่มุมปัญหาโดยครบถ้วนจากวุฒิสภาก่อน จากนั้นจึงจะเว้น ให้เวลา ใคร่ครวญแก่สังคมและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายอีกกระยะหนึ่ง ซึ่งเวลาที่ให้ไว้จะมีค่าได้สมจริง ก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายได้เห็นแง่มุมความแตกต่างทางความเห็นทั้งหมดโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น การตีความให้ สภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่ต้องรอฟังความเห็นของวุฒิสภา จึงไม่ชอบด้วยเหตุผล เพราะหากถือเอาเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎรเป็นใหญ่แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้อง มีช่วงเวลาของการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินำมากำหนดไว้ให้ล่าช้าไปอีกแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม หากถือเอาเหตุผลเป็นใหญ่แล้ว ความเห็นของวุฒิสภาผนวกกับระยะเวลาที่เว้นว่างไว้นั้น ก็กลับจะมีค่าให้

ทุกเสียงในสภาผู้แทนราษฎรต้องขบคิดเพื่อยืนยันในร่างพระราชบัญญัติอย่างถ่วงถี้ ซึ่งรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดไว้ว่าจะยืนยันให้เป็นผลได้ก็ต่อเมื่อได้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่านั้น หาใช่อาศัยแต่เพียงเสียงข้างมากเหมือนเมื่อพิจารณาไม่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกันแต่อย่างใดไม่

ด้วยเหตุผลดังกล่าว วุฒิสภาได้ลงมติด้วยเสียงข้างมาก ว่า มติยืนยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. โดยสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนสำคัญที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงยังถือตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๖ ไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว กรณียังต้องให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรายงานของคณะกรรมการร่วมกันจนเป็นที่ยุติก่อน จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงจะประชุมและใช้สิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัตินี้ได้

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๗ ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๘๐ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๘๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

มาตรา ๘๓ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

มาตรา ๑๗๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๓

(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสถานนั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

คณะกรรมการร่วมกันอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ และเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำการนี้ได้ตามมาตรานี้ด้วย

การประชุมคณะกรรมการร่วมกันต้องมีกรรมการของสภาทั้งสองมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๗๖ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

มาตรา ๒๖๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

๗๑

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๓ หรือมาตรา ๕๔ แล้วแต่กรณีต่อไป

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

ข้อ ๑๒๓ ในกรณีวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกรรมาธิการร่วมกันตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้แจ้งจำนวนกรรมาธิการร่วมกันมาให้ทราบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาคำเนินการเพื่อให้วุฒิสภที่ตั้งกรรมาธิการร่วมกัน

เมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันได้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วพร้อมกับรายงานของคณะกรรมาธิการให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน และให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาให้วินิจฉัยเป็นเรื่องเดียวกัน เพราะมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวทั้งสองเป็นเรื่องเดียวกัน

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องทั้งสองหรือไม่ เห็นว่า วุฒิสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่สำคัญคือ พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ที่ต้องยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ โดยไม่รอฟังผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ของวุฒิสภาก่อน ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายดังกล่าวได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) จึงเป็นปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของวุฒิสภา วุฒิสภาได้มีมติให้ประธานวุฒิสภาเสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และประธานวุฒิสภาได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องแรกได้ ส่วนเรื่องที่สองนั้น เห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๐๐ คน และวุฒิสภามีสมาชิกวุฒิสภา ๒๐๐ คน รวมสองสภามีสมาชิกจำนวน ๗๐๐ คน ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภา ๑๐๓ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจึงมีอำนาจเสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่สองได้ สรุปแล้วศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องทั้งสองได้

ประเด็นหลักต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตามรายงานและร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะมีมติยืนยันร่างเดิมหรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการตรากฎหมายตามมาตราต่างๆ โดยได้กำหนดรูปแบบของสภานิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ออกกฎหมายหรือรัฐสภาเป็นแบบสองสภาคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันมาจากการเลือกตั้งแทนการแต่งตั้ง กระบวนการตรากฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ต้องเป็นไปโดยความยินยอมและเห็นชอบด้วยกันทั้งสองสภา หากสภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกัน ก็มีกระบวนการตามระบบรัฐสภาให้มีการปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อใช้วิธีการประนีประนอม หากไม่สามารถตกลงกันได้จึงจะใช้เสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างกฎหมายได้และให้ถือว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว การจะแปลความหมายของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความยินยอมของวุฒิสภาจึงต้องกระทำโดยเคร่งครัด หากอาศัยเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรอย่างเดียว อาจเป็นแนวทางให้เกิดอันตรายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะจะทำให้มีโอกาสเกิดเผด็จการทางรัฐสภาโดยเสียงข้างมากได้ เมื่อร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาได้พิจารณาและมีมติแก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาทั้งสองสภาได้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการร่วมกันเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จากนั้นได้ส่งรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาทั้งสอง สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว มีมติไม่เห็นชอบด้วยที่คณะกรรมการร่วมกันได้ตัดคำว่า “ยอมรับนับถือ” ในมาตรา ๔ (๑) ให้เหลือเพียง “ยอมรับ” สภาผู้แทนราษฎรถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกต้องยังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และเห็นว่าป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิม ทั้งๆ ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายท้วงติงว่าควรรอให้วุฒิสภาใช้สิทธิพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ในอีก ๒ วันก่อน ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือแจ้งผลการประชุมให้วุฒิสภาทราบพร้อมชี้แจงว่า ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกัน

ได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ข้อความที่บัญญัติให้สภาทั้งสองพิจารณาอยู่หน้าหรือก่อนข้อความว่า “ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบ ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน” จึงต้องแปลความว่า ต้องให้สภาทั้งสองพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอให้เสร็จก่อน จึงจะมีผลว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกยับยั้งหรือไม่ ดังนั้น การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติจะเกิดขึ้นเมื่อวุฒิสภาพิจารณาเสร็จแล้วไม่ว่าวุฒิสภามีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติที่กรรมการร่วมกันเสนอมาก็ตาม เพราะการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ การที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติถูกยับยั้งทันทีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอนั้น ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) สภาผู้แทนราษฎรจึงไม่สามารถยกกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ และไม่สามารถมีมติยืนยันร่างเดิมได้ เพราะวุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น กรณีจึงถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติถูกยับยั้งแล้ว และถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ สรุปแล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตามที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอได้

ประเด็นสุดท้ายที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า การตราร่างพระราชบัญญัติต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๖ การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ของคณะกรรมการร่วมกัน โดยวุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ยังถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกยับยั้งและยังไม่ได้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ทั้งวุฒิสภาได้โต้แย้งว่าวุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวของคณะกรรมการร่วมกันจนเป็นที่ยุติก่อน สภาผู้แทนราษฎรจึงจะประชุมและยืนยันร่างพระราชบัญญัติได้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงไม่ได้ผ่านกระบวนการตราตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เสร็จสิ้น จึงไม่มีประเด็นวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยคำร้องแรกแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ไม่ได้ถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓)

๒. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ยังถือไม่ได้ว่าได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖

๓. วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตามที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอได้

ส่วนคำร้องที่สองที่ขอให้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น ให้วินิจฉัยยกคำร้องของผู้ร้อง

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ