

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓ - ๔/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) (กรณีสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของวุฒิสภา)

ความเป็นมา

๑. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ประธานวุฒิสภาในฐานะผู้แทนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่ง ได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรยื่นยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. โดยไม่รอผลการพิจารณาของวุฒิสภาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งคณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. ในวันเดียวกันนั้นเอง ประธานวุฒิสภาก็ได้เสนอความเห็นของ พันเอก สมคิด ศรีสังคม กับคณะ สมาชิกวุฒิสภาอีก ๑๐๒ คน ตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นอีกคำร้องหนึ่งว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตรารึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

คำร้องข้อที่หนึ่งประธานวุฒิสภา อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. วุฒิสภามีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

๒. ปัจจุบันได้เกิดปัญหาขัดแย้งกันขึ้นจริงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก็เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ สำหรับคำร้องข้อที่สองนั้นส่งมาตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติ...ใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว...ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติ... นั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย...

“(๑) หาก...สมาชิกวุฒิสภา...มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้... ตรารัฐธรรมนูญโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อ...ประธานวุฒิสภา...แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นที่ส่งมานั้นเป็นความเห็นของวุฒิสภา จำนวน ๑๐๓ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แจ้งผลการประชุมให้วุฒิสภาได้ทราบพร้อมทั้งชี้แจงว่าถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และจะส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไป คำร้องที่สองของประธานวุฒิสภาจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) แล้ว และศาลรัฐธรรมนูญก็ชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้อีกด้วย

โดยที่ข้อเท็จจริงและเหตุผลตามคำร้องทั้งสองของประธานวุฒิสภาเป็นเช่นเดียวกันทุกประการ อีกทั้งปัญหาที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก็เป็นปัญหาเดียวกันในที่สุด กล่าวคือ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการอ้างอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภานั้นเอง ซึ่งปัญหานี้อาจพิจารณาวินิจฉัยได้จากสองมุมมอง เปรียบประดุจเป็นหน้าสองหน้าของเหรียญอันเดียวกัน โดยมุมมองหรือหน้าแรกเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาทั้งสองที่รัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตและขั้นตอนในการใช้ไว้ในประเด็นที่ว่า การอ้างใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการยื่นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. โดยไม่รอผลการประชุมของวุฒิสภา ก่อน นั้น เป็นการตัดทอนหรือแย้งซึ่งอำนาจของวุฒิสภาหรือไม่ และในขณะเดียวกันอีกมุมมองหนึ่งหรือหน้าที่สองของเหรียญดังกล่าวก็เป็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการหรือขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยมีประเด็นให้พิจารณาว่า ในการยื่นร่างพระราชบัญญัตินี้โดยที่วุฒิสภายังไม่ได้ประชุมเพื่อพิจารณารายงานและร่างพระราชบัญญัตินี้โดยที่วุฒิสภายังไม่ได้ประชุมเพื่อพิจารณาการร่วมกันนั้น สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่

ประการสำคัญ คือ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องนำมาใช้บังคับแก่คำร้องทั้งสองนี้ก็เป็นบทบัญญัติเดียวกัน ได้แก่ มาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรา ๑๗๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภา และในขณะเดียวกันก็กำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการนิติบัญญัติไปด้วยในตัว

ด้วยเหตุผลที่กล่าว จึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะรวมคำร้องทั้งสองของประธานวุฒิสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยเป็นเรื่องเดียวกันและในคราวเดียวกันด้วย

คำวินิจฉัย

คำร้องข้อที่หนึ่งของประธานวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ของคณะกรรมการร่วมกัน แต่วุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว จะถือว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ได้ถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วหรือไม่

๒. ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า กรณีเช่นว่านี้มีใช่เป็นการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิม และให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว มติของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจะถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

๓. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิมทันทีโดยไม่รอฟังผลการพิจารณาของวุฒิสภา ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กล่าวคือ ไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอได้ กรณีเช่นนี้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในกรณีนี้ถูกตัดทอนไปหรือไม่

คำร้องข้อที่สองของประธานวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า “การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร... โดยที่วุฒิสภายังมิได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกัน จึงเท่ากับขาดองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันที่จะต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาตามมาตรา ๑๗๕ (๓) การที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือแจ้งว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ แล้ว นั้น ถือว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรา ๑๗๖ หรือไม่”

คำร้องข้อที่หนึ่ง

ตามนัยแห่งมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญนั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา “ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากัน... ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ... นั้น ...และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติ...ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติ...ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ... นั้นไว้ก่อน”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ซึ่งในกรณีพิพาทนี้คณะกรรมการร่วมกันก็ได้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ถ้าทั้งสองสภาต่างเห็นชอบด้วยร่างดังกล่าวก็ไม่มีปัญหาหรืออุปสรรคใดเหลืออยู่อีกที่จะดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญได้ แต่ในกรณีที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกัน รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ “ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน” คำว่า “สภาใดสภาหนึ่ง” ย่อมหมายความว่า จะเป็นสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ หรือวุฒิสภาก็ได้ โดยไม่จำเป็นว่าสภาทั้งสองนี้จะต้องประชุมและลงมติให้เสร็จเรียบร้อยเสียก่อน ผลของการที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็คือ ร่างพระราชบัญญัติที่เป็นปัญหานั้นจะต้องถูกยับยั้งไว้ก่อน ดังนั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรก็ดี หรือ วุฒิสภาก็ดี ไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกัน ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ต้องถูกยับยั้งไว้ กล่าวคือ ไม่อาจมีการดำเนินการผลักดันให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัตดังกล่าวคืบหน้าต่อไปได้เลย เหตุเพราะตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญจะต้องรอให้เวลา ๑๘๐ วัน ล่วงพ้นไปเสียก่อน สภาผู้แทนราษฎรจึงจะสามารถยกร่างพระราชบัญญัตดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ได้ และกำหนดเวลาดังกล่าวให้เริ่ม “นับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ...” ฉะนั้น จึงเห็นว่าวันที่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกัน (ซึ่งก็เป็นกรณีตามมาตรา ๑๗๕ (๓)) ร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ต้องถูกยับยั้งไว้ ณ วันนั้น และนับแต่วันนั้นเป็นต้นไป การประชุมและการลงมติของวุฒิสภาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตดังกล่าวในภายหลังจะเป็นประการใดก็ตาม ย่อมไม่อาจมีผลใดๆ ต่อร่างพระราชบัญญัติที่ได้ถูกยับยั้งไว้แล้วด้วยการไม่เห็นชอบด้วยของสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียว ในทำนองเดียวกัน ถ้าวุฒิสภาได้ประชุมและลงมติไม่เห็นชอบด้วยร่างคณะกรรมการร่วมกันก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะประชุมพิจารณาร่างพระราช

บัญญัตินั้น ผลก็จะเป็นเช่นเดียวกัน คือ ร่างพระราชบัญญัตินั้น จะต้องถูกยับยั้งไว้ก่อน และสภาผู้แทนราษฎรย่อมไม่มีอำนาจดำเนินการใดๆ ได้ต่อไป รวมทั้งไม่อาจยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นพิจารณาใหม่ได้ จนกว่าเวลา ๑๕๐ วัน จะได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบด้วย ในชั้นตอนนี้จะเห็นได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างก็มีอำนาจเท่าเทียมกันในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ตนเพียงแต่สภาเดียวไม่เห็นชอบด้วย และย่อมไม่มีกรณีเปรียบเทียบหรือเสียเปรียบกันโดยสภาใดสภาหนึ่ง

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง บัญญัติไว้ด้วยว่า “ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องถูกยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอายกร่างพระราชบัญญัติ...นั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที...” ดังนั้น ในเรื่องการยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่นี้ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญยอมรับความเป็นใหญ่ของสภาผู้แทนราษฎรเหนือกว่าวุฒิสภาในสองแง่ คือ ๑.) สภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวเท่านั้นที่จะสามารถยกร่างพระราชบัญญัติที่ได้ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ได้และสามารถยืนยันร่างเดิมของตนหรือร่างของคณะกรรมการร่วมกันก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนวุฒิสภาย่อมไม่มีอำนาจเช่นว่านี้ และ ๒.) สำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจะมีสิทธิพิเศษอีกในแง่ที่สามารถยกร่างฯ ขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้เวลาล่วงพ้นไปแล้ว ๑๕๐ วัน ฉะนั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า คำว่า “ทันที” ในบริบทนี้มีความหมายอย่างไร ในเรื่องนี้วุฒิสภามีความเห็นว่ “ทันที” หมายความว่าต้องเป็นช่วงหลังที่วุฒิสภาได้พิจารณาร่างของคณะกรรมการร่วมกันแล้วเสร็จ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรกลับเห็นว่า ตนสามารถดำเนินการต่อไปได้ทันทีที่ได้มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติแล้ว พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ทันที” ไว้โดยชัดแจ้ง แต่ความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรน่าจะสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมากกว่าความเห็นของวุฒิสภา เหตุเพราะคำว่า “ทันที” น่าจะหมายถึง ณะใดก็ได้ที่ถัดจากเวลาที่ได้มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) ประกอบมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติก็สามารถถูกยับยั้งได้ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยโดยไม่จำเป็นต้องให้ทั้งสองสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วย และในเมื่อได้มีการยับยั้งแล้ว และร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินด้วย การที่สภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ในวันเดียวกันภายหลังจากที่ได้มีการยับยั้งนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาของวุฒิสภา เพราะไม่ว่าผลดังกล่าวจะเป็นไปในทางใด ก็มิอาจเปลี่ยนแปลงหรือกระทบกระเทือนชะตากรรมของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้แม้แต่น้อย กรณีย่อมจะแตกต่างกันและมีผลตรงกันข้าม ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยร่างของคณะกรรมการร่วมกัน ในกรณีเช่นว่านี้ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องรอผลการพิจารณา

ของวุฒิสภาเสียก่อน เพราะมติของวุฒิสภาย่อมจะมีผลเป็นการกำหนดอนาคตของร่างพระราชบัญญัติ นั้นได้ กล่าวคือ ถ้าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร ก็สามารถดำเนินการขั้นต่อไป ตามมาตรา ๙๓ ได้ แต่ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยผลก็คือ ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยนั้น จะต้องถูกยับยั้งไว้ก่อน และหากสภาผู้แทนราษฎรประสงค์จะยืนยันร่างพระราชบัญญัตินี้ สภาผู้แทนราษฎรก็จะต้องรอให้เวลา ๑๕๐ วันผ่านพ้นไปก่อนที่จะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ เว้นแต่จะเป็น ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเท่านั้น จึงเห็นได้ว่า ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาลงมติ ไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็จะถูกยับยั้งไว้เสมอไปโดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ โดยรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้ต้องรอผลการพิจารณา ของอีกสภาหนึ่ง ดังนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ทันที ในกรณีพิพาทนี้เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน การดำเนินการเช่นนี้ของสภาผู้แทน ราษฎรก็เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง และเป็นอันชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว การกระทำของสภาผู้แทนราษฎร ถึงแม้อาจถูกมองได้ว่ารวบรัดเกินไป ไม่ให้ความสำคัญแก่วุฒิสภา เท่าที่ควร ไม่สุภาพ หรือไม่มีธรรมาภิบาลต่อวุฒิสภาก็ตาม การกระทำดังกล่าวก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็น การตัดทอนอำนาจของวุฒิสภาแต่อย่างใด ทำที่และการดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับ ร่างพระราชบัญญัตินี้จะไม่สอดคล้องกับหลักความเคารพ ซึ่งสภาทั้งสองควรมีต่อกันและกัน แต่ก็ ยังคงเป็นการกระทำที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

คำร้องข้อที่สอง

ขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญ มีอยู่ดังนี้

๑. ในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติใดที่สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอต่อวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันขึ้น เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น

๒. เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วให้คณะกรรมการร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้พิจารณาแล้วนั้น ต่อทั้งสองสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

๓. ถ้าสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการ ร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ดังนั้น การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติจึงเกิดขึ้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เพียงสภาใดสภาหนึ่งได้ประชุมพิจารณาและลงมติไม่เห็นชอบด้วย ร่างของคณะกรรมการร่วมกัน การยับยั้งไม่ใช่เกิดขึ้นตอนที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทั้งสองสภา ได้ประชุมพิจารณาและลงมติกันจนแล้วเสร็จ

๔. การยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องรอให้กำหนดเวลา ๑๕๐ วัน ล่วงพ้นไปเสียก่อนในกรณีร่างพระราชบัญญัติธรรมดาที่ไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และการนับกำหนดเวลา ๑๕๐ วันนี้ให้เริ่มนับจากวันที่สภาใดสภาหนึ่งเพียงสภาเดียวลงมติไม่เห็นชอบด้วยร่างของคณะกรรมการร่วมกัน ไม่ใช่ นับจากวันที่ทั้งสองสภาได้ประชุมพิจารณาและลงมติกันแล้วเสร็จ ทั้งนี้ เป็นการยืนยันโดยปริยายว่า การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้เกิดขึ้นแล้ว ณ วันที่สภาใดสภาหนึ่งเพียงสภาเดียวลงมติไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกัน สำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน การยกขึ้นพิจารณาใหม่โดยสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง บัญญัติให้กระทำ “ได้ทันที” คือ ณ ขณะเวลาใดก็ได้ที่ถัดจากการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในกรณีพิพาทนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาร่างของคณะกรรมการร่วมกันและได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จึงต้องถือว่าการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นได้เกิดขึ้นแล้ว ณ วันนั้น ดังนั้น การที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นพิจารณาใหม่ในวันเดียวกัน แต่หลังจากที่ได้มีการยับยั้งดังกล่าวแล้ว โดยไม่รอผลการประชุมพิจารณาของวุฒิสภาดำวาระที่กำหนดไว้ในวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จึงต้องถือว่าเป็นไปตามขั้นตอนที่ถูกต้องในกระบวนการนิติบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ได้มีการหยิบยกเหตุผลนานาประการขึ้นอ้างอิงเพื่อแสดงว่าการกระทำของสภาผู้แทนราษฎรไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเหตุผลบางประการที่สำคัญดังกล่าวจะได้รับการวินิจฉัยต่อไปนี้ดังนี้

๑. เหตุผลในทางทฤษฎีเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติในระบบสองสภา โดยได้มีผู้แสดงความเห็นว่า การวินิจฉัยที่เป็นคุณแก่สภาผู้แทนราษฎรในกรณีนี้จะนำไปสู่การทำลายระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐสภาทั้งหมด

พิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นเช่นนี้เป็นกรกล่าวอ้างที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงไปอย่างมาก เพราะการวินิจฉัยที่เป็นคุณแก่สภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นการวินิจฉัยที่จะไม่เปลี่ยนแปลงดุลอำนาจระหว่างสภาทั้งสองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้วแต่อย่างไร ภายใต้บังคับคำวินิจฉัยเช่นว่านี้ วุฒิสภาก็ยังคงมีอำนาจในทางนิติบัญญัติครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กล่าวคือ อำนาจในการพิจารณากลับกรองหรือท้วงติงร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอต่อวุฒิสภา และถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถยับยั้งและส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรได้ หรือสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ขั้นตอนต่อไปที่จำเป็นและมีอาจข้ามได้ก็คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม

กันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เป็นปัญหา ต่อจากนั้นทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างก็ยังมีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นได้เท่าเทียมกันอยู่ดี และในกรณีร่างพระราชบัญญัติธรรมดาที่ไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน การยับยั้งโดยสภาใดสภาหนึ่งก็ยังคงมีผลผูกพันอีกสภาหนึ่งเช่นเดียวกัน การที่สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหรือสิทธิพิเศษเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนั้นโดยจงใจและด้วยลายลักษณ์อักษรที่ชัดแจ้ง การที่สภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยร่างของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว จะรอหรือไม่รอผลการพิจารณาของวุฒิสภานั้น น่าจะเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลยพินิจของสภาผู้แทนราษฎรเอง การตีความเป็นอย่างอื่นนอกจากจะไม่สอดคล้องกับตัวบทและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังอาจมีผลที่ไม่พึงปรารถนาได้ กล่าวคือถ้าบังคับให้สภาผู้แทนราษฎรต้องรอผลการพิจารณาของวุฒิสภาเสมอไปในทุกกรณีแล้ว ก็เท่ากับเป็นการยอมรับว่าวุฒิสภามีอำนาจหน่วงเหนี่ยวร่างพระราชบัญญัติได้ก็ได้โดยการเลื่อนการประชุมพิจารณาของตนออกไปได้เรื่อยๆ โดยไม่มีกำหนดเวลาที่จำกัดไว้ ณ ที่ใดในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการหน่วงเหนี่ยวเช่นนี้อาจจะนำไปสู่ทางตันในกระบวนการนิติบัญญัติได้และยังจะเป็นผลเสียแก่ระบอบรัฐสภาเสียด้วยซ้ำไป

๒. เหตุผลที่อ้างถึงความจำเป็นของกระบวนการกลั่นกรองร่างกฎหมายโดยกลไกวุฒิสภาในประเด็นนี้ ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า “...ข้อสำคัญอยู่ตรงที่ได้มีการตรวจทาน ท่วงติง กลั่นกรองโดยสมบูรณ์ครบถ้วน ตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่เท่านั้น หากครบถ้วนแล้วก็ถือว่ากลั่นกรองสมบูรณ์แล้ว แต่ถ้าไม่ครบขั้นตอนก็ต้องถือว่าไม่สมบูรณ์ไม่อาจรับเป็นการแสดงอำนาจของรัฐสภาได้” ผู้ร้องได้กล่าวอ้างต่อไปว่า “...ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะยืนยันในร่างพระราชบัญญัติใด ก็ต้องให้สาธารณชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองได้ทราบแง่มุมปัญหาโดยครบถ้วนจากวุฒิสภาก่อน จากนั้นจึงจะเว้นให้เวลาใคร่ครวญแก่สังคมและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายอีกกระยะหนึ่ง ซึ่งเวลาที่ให้ไว้จะมีค่าได้สมจริงก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายได้เห็นแง่มุมความแตกต่างทางความคิดทั้งหมดโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น การตีความให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างพระราชบัญญัติโดยไม่ต้องรอฟังความเห็นของวุฒิสภา จึงไม่ชอบด้วยเหตุผล เพราะหากถือเอาเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎรเป็นใหญ่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีช่วงเวลาของการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้มากำหนดไว้ให้ล่าช้าไปอีกแต่อย่างใด”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เหตุผลและข้ออ้างตามข้างต้นนี้ แม้จะถูกต้องตามหลักการทั่วไปและใช้ได้กับการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติธรรมดาก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถหยิบยกขึ้นมาอ้างได้กับกรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งรัฐธรรมนูญเองบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที พร้อมทั้งมีสิทธิที่จะลงมติยืนยันร่างเดิมของตนหรือร่างที่คณะ

กรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว แต่กรณีร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน การที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยร่างของคณะกรรมการร่วมกันก็มีผลเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นอยู่ในตัวแล้ว จึงเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภาเป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจที่จะได้เปิดโอกาสและให้เวลาไตร่ตรองและใคร่ครวญ เรื่องที่ยังเป็นปัญหาอยู่ด้วยเหตุที่สภาทั้งสองยังไม่เห็นชอบเป็นเสียงเดียวกัน การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ กฎเกณฑ์เป็นพิเศษไว้สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินนั้น เป็นการกระทำที่จงใจเพื่อหลีกเลี่ยงทางตันโดยการตัดทอนบทบาทและอำนาจของวุฒิสภาในเรื่องทั้งหลายที่เกี่ยวกับการเงิน ดังที่แนวความคิดนี้จะเห็นได้จากกรณีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยวุฒิสภาไม่มีสิทธิที่จะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ทั้งสิ้น

๓. ฝ่ายเสียงข้างมากของวุฒิสภาเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องรอให้วุฒิสภาพิจารณารายงานของคณะกรรมการร่วมกันให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญ และตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๒๓ เสียก่อน จากนั้นจึงจะใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๖ ได้ อีกชั้นหนึ่งในภายหลังและว่าหากก้าวข้ามขั้นตอนนี้ไปก็ถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยผิดพลาด มติของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ จึงไม่มีผลใช้บังคับ

เกี่ยวกับการตีความมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญที่อ้างนั้น ปัญหานี้ได้รับการวินิจฉัยแล้วข้างต้น จึงคงเหลือประเด็นว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาข้อ ๑๒๓ นั้น มีผลประการใดที่อาจกระทบกระเทือนการดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรได้บ้าง พิจารณาแล้วเห็นว่า ประการแรก ข้อบังคับดังกล่าวเป็นข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมของวุฒิสภาโดยเฉพาะ และไม่ได้ครอบคลุมถึงการประชุมสภาผู้แทนราษฎรด้วย ประการที่สอง ไม่ปรากฏข้อความใดๆ ในข้อบังคับดังกล่าวที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องรอผลการพิจารณาของวุฒิสภาเสียก่อน นอกจากกรณีที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นที่ว่า หากสภาผู้แทนราษฎรมติเห็นชอบด้วยร่างของคณะกรรมการร่วมกัน วุฒิสภาก็จะต้องประชุมตามข้อบังคับ ข้อ ๑๒๓ เพื่อมีมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างดังกล่าว เพราะในกรณีเช่นว่านี้ วุฒิสภาก็ยังคงมีสิทธิที่จะยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นได้อย่างเต็มที่ หรืออาจจะเป็นกรณีที่วุฒิสภาดำเนินการประชุมพิจารณาร่างของคณะกรรมการร่วมกันก่อนหน้าสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ซึ่งก็เป็นเรื่องที่วุฒิสภาสามารถกระทำได้ และหากลงมติไม่เห็นชอบด้วยร่างของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว ก็จะเป็นการที่วุฒิสภายับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ ณ บัดนั้นโดยที่สภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้ประชุมพิจารณาและไม่จำเป็นต้องประชุมพิจารณาร่างดังกล่าวและรายงานของคณะกรรมการร่วมกันเลย ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาข้อ ๑๒๓ ที่อ้างถึงนั้น จึงไม่เป็นเหตุผลเพียงพอที่จะบังคับให้สภาผู้แทนราษฎรต้องรอผลการประชุมพิจารณาของวุฒิสภาค่อน

๕. ได้มีการค้นคว้าแสวงหาหลักฐานต่างๆ ทางรัฐสภาเพื่อตรวจสอบแนวปฏิบัติที่ผ่านมาแต่ก็ไม่ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรได้เคยดำเนินการในทำนองเช่นว่านี้มาก่อน จึงมีผู้โต้แย้งว่า ควรจะตีความมาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรา ๑๗๖ ให้สอดคล้องกับประเพณีที่ยึดถือหรือตามที่เข้าใจกันมาตลอดว่า จะต้องรอให้ทั้งสองสภาประชุมพิจารณาแล้วเสร็จเสียก่อนจึงจะถือได้ว่าการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวมีน้ำหนักพอสมควร เนื่องจากการตีความกฎหมายใด ควรจะต้องยึดถือแนวปฏิบัติของบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เป็นปัจจัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม ข้ออ้างนี้ไม่อาจนำมาเป็นเหตุผลชี้ขาดในกรณีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ใหม่เกือบทั้งหมด และเพิ่งจะใช้มาได้เป็นเวลายังไม่ครบ ๕ ปีดี จึงยังไม่มีแนวปฏิบัติตามประเพณีอย่างแท้จริงที่จำเป็นต้องคำนึงถึงในการตีความมาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า

สำหรับคำร้องข้อที่หนึ่ง

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว และลงมติไม่เห็นชอบด้วยร่างดังกล่าว นั้น มีผลเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓)

๒. ในเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้น เกิดขึ้นแล้ว ก็ย่อมไม่มีประเด็นที่สองตามคำร้องให้พิจารณาวินิจฉัยอีก

๓. การที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติ ฯ ที่ได้ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ทันทีหลังจากที่ได้มีการยับยั้งแล้วโดยไม่รอผลการประชุมพิจารณาของวุฒิสภา นั้น มีอาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ตัดทอนอำนาจของวุฒิสภาแต่อย่างไร

สำหรับคำร้องข้อที่สอง

การที่สภาผู้แทนราษฎรประชุมและลงมติไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว และยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นพิจารณาใหม่ทันทีในวันเดียวกันโดยไม่รอผลการประชุมพิจารณาของวุฒิสภา นั้น เป็นการกระทำที่เป็นไปตามขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ