

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓ - ๔/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง ประธานวุฒิสภาขอให้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๒๖๒ (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตรารึขึ้นโดยถูกต้องหรือไม่

พลตรี มนูญกฤต รูปขจร ประธานวุฒิสภายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวม ๒ คำร้อง มีข้อความตรงกันว่า

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา ตามหนังสือสภาผู้แทนราษฎร ที่ สผ ๐๐๐๘/๕๗๘๕ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๔

วุฒิสภาได้พิจารณาและมีมติแก้ไขเพิ่มเติมในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ และส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วมีมติไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ในคราวประชุม ครั้งที่ ๒๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ ทั้งสองสภาจึงตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จากนั้นจึงรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาทั้งสอง โดยสภาผู้แทนราษฎร นำบรรจุเข้าวาระการประชุม ครั้งที่ ๓๓ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ส่วนวุฒิสภาบรรจุเข้าวาระการประชุม ครั้งที่ ๓๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

เมื่อถึงวันประชุมที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว มีมติไม่เห็นชอบด้วยที่คณะกรรมการร่วมกันได้ตัดคำว่า “ยอมรับนับถือ” ในมาตรา ๔ (๑) ให้เหลือเพียง “ยอมรับ” เท่านั้น

หลังจากมีมติดังกล่าวแล้ว ได้มีสมาชิกเสนอว่าเนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงขอให้ที่ประชุมใช้สิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ต่อกันในทันทีเลย มีผู้อภิปรายท้วงติงว่าควรต้องรอให้วุฒิสภาใช้สิทธิพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ

คณะกรรมการร่วมกันก่อน จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงจะใช้สิทธิยื่นร่างพระราชบัญญัติได้ แต่ในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่าสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้สิทธิยื่นร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่ต้องรอการพิจารณาของวุฒิสภา และมีมติยื่นยันให้ใช้ร่างเดิมไปในที่สุด ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

หลังจากมีมติดังกล่าวแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือที่ สผ ๐๐๐๘/๘๘๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ แจ้งผลการประชุมให้วุฒิสภาได้ทราบพร้อมทั้งชี้แจงว่าถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และจะส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ ต่อไป

ในที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ประธานได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงหนังสือแจ้งการยื่นร่างพระราชบัญญัตินี้จากประธานสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งขอหารือสมาชิกว่า วุฒิสภาควรจะมีปฏิบัติเช่นใดต่อไป จากนั้น ประธานได้ให้คณะกรรมการร่วมกันชี้แจงและเปิดโอกาสให้สมาชิกแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยสังเขปเป็นที่ยุติ

จากคำอภิปรายในที่ประชุมวุฒิสภา ปรากฏความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่าการใช้สิทธิยื่นร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรเช่นที่กระทำไป โดยไม่รอให้วุฒิสภาพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกันเสียก่อนนั้น มีปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญปรากฏอย่างชัดเจน และมีแนวทางที่จะถูกหยิบยกขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอยู่สองแนวทางด้วยกันคือ

มาตรา ๒๖๒ โดยสมาชิกรัฐสภา จำนวนไม่น้อยกว่า ๗๐ คน ใช้สิทธิเสนอปัญหาตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ผ่านประธานสภาไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ โดยกล่าวอ้างว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖๖ โดยมติของที่ประชุมวุฒิสภาเอง หากเห็นว่ากรณีนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

ที่ประชุมวุฒิสภาได้อภิปรายและวิเคราะห์ถึงแนวทางทั้งสองแล้ว ในที่สุดจึงมีมติด้วยคะแนนเสียง ๘๖ ต่อ ๕๐ งดออกเสียง ๒ ให้วุฒิสภาส่งปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามช่องทางในมาตรา ๒๖๖ ดังเหตุผลและความเห็นต่อไปนี้

ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาในทางขั้นตอนหรือกระบวนการนิติบัญญัติว่า ในการยื่นร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องรอให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ในรายงานของคณะกรรมการร่วมกันก่อนหรือไม่

ความเห็นข้างมากในที่ประชุมวุฒิสภาเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องรอให้วุฒิสภาพิจารณา รายงานของคณะกรรมการร่วมกันให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับ การประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๒๓ เสียก่อน จากนั้นจึงจะใช้สิทธิยื่นร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๖ ได้อีกชั้นหนึ่งในภายหลัง หากก้าวข้ามขั้นตอนนี้ไปก็ถือเป็นการใช้สิทธิโดยผิดพลาด มติสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ จึงไม่มีผลบังคับใช้ ไม่อาจถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านความเห็นชอบ ของรัฐสภาแล้ว โดยลำดับเหตุผลดังนี้

๑. “กระบวนการนิติบัญญัติ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ ระบุว่าร่างพระราชบัญญัติใด จะตราเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็น ชอบของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ๑ ต่อไปตามมาตรา ๕๓

ต่อปัญหาว่าองค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐสภาให้ปรากฏขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา ๕๐ ก็ระบุให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกันนั้น ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

โดยนัยข้างต้นการประชุมทั้งของสภาผู้แทนราษฎร หรือของวุฒิสภา จึงเป็นการแสดงตน ซึ่งอำนาจรัฐสภาอันเป็นหนึ่งเดียวทั้งสิ้น และจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนหรือกระบวนการนิติบัญญัติ ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เท่านั้น หากไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือกระบวนการที่กำหนดแล้วมติดังกล่าว ก็จะไม่ผลทางกฎหมายเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภาแต่อย่างใดเลย และกลับจะมีค่าเป็นเพียงความเห็น ส่วนตัวของกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่ง ณ กาลเวลาหนึ่งเท่านั้นเอง

๒. “กระบวนการกลั่นกรองกฎหมายโดยกลไกวุฒิสภา” หากจะเปรียบเทียบอำนาจของ สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาในงานนิติบัญญัติแล้วก็กล่าวกันได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ถืออำนาจที่แท้จริง เหตุเพราะวุฒิสภามีเพียงอำนาจท้วงติง ยับยั้งความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรได้ระยะหนึ่งเท่านั้น แต่ในที่สุด แล้วก็ขึ้นอยู่กับกรชี้ขาดของสภาผู้แทนราษฎรอยู่ดีว่าจะเห็นเช่นใด

ข้อสรุปข้างต้นนี้แม้จะเป็นจริงแต่ก็ไม่มีความหมายอะไร เหตุเพราะรัฐธรรมนูญไทยถือหลักการ ปกครองในระบบรัฐสภา มีรัฐสภาที่ถืออำนาจเป็นหนึ่งเดียวแต่ปรากฏการทำงานโดยการประชุมต่าง ๆ กันของสภาทั้งสองเท่านั้น

กล่าวโดยเฉพาะในงานนิติบัญญัตินั้นเหตุที่มีกลไกวุฒิสภาขึ้นมา ก็ด้วยมุ่งหวังจะให้เกิด การตรวจทาน ท้วงติง กลั่นกรองกันเป็นสำคัญ เมื่อใดที่ทั้งสองสภาได้ทำหน้าที่โดยเต็มที่และเป็นอิสระ จากกันก็ต้องนับว่าสมวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแล้ว ส่วนในที่สุดนั้นร่างพระราชบัญญัติใดจะยุติ เป็นกฎหมาย ตามความเห็นของสภาใด สภาใดจะดูมีอำนาจมากกว่ากันนั้น ทั้งหมดนี้ก็เป็นสาระสำคัญ

แต่อย่างไรก็ตาม เพราะข้อสำคัญอยู่ตรงที่ได้มีการตรวจทาน ท้วงติง กลับกรองกันโดยสมบูรณ์ ครบถ้วน ตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่เท่านั้น หากครบถ้วนแล้วก็ถือว่ากลับกรองสมบูรณ์แล้ว แต่ถ้าไม่ครบขั้นตอนก็ต้องถือว่าไม่สมบูรณ์ ไม่อาจรับเป็นการแสดงอำนาจของรัฐสภาได้

ขั้นตอนของกระบวนการกลับกรองข้างต้นนี้จะเป็นอย่างนั้น พิเคราะห์แล้วในกรณีที่วุฒิสภา แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ และสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๖ ได้วางกระบวนการไว้ดังนี้

ขั้นที่หนึ่ง “ตั้งคณะทำงานร่วม” เป็นขั้นตอนตามมาตรา ๑๗๕ (๓) กำหนดให้สภาทั้งสอง ส่งผู้เหมาะสมจำนวนเท่า ๆ กัน มาประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น อีกครั้งหนึ่ง โดยมุ่งหาข้อยุติที่เห็นว่าสภาทั้งสองน่าจะเข้าใจร่วมกันเห็นพ้องกันได้ เพื่อนำมาเสนอให้ สภาทั้งสองพิจารณา

ขั้นที่สอง “สภาทั้งสองวินิจฉัยข้อเสนอของคณะทำงาน” ข้อเสนอที่ได้จากคณะกรรมการ ร่วมกันนั้นจะมีเนื้อหาเช่นใดก็ไม่อาจกำหนดได้ อาจตรงกับร่างกฎหมายในชั้นที่ผ่านสภาใดก็ได้ หรือ เสนอทางออกใหม่เลยก็ได้เช่นกัน

ร่างพระราชบัญญัติตามความเห็นของคณะกรรมการร่วมกันนี้ มาตรา ๑๗๕ (๓) ระบุ ขั้นตอนไว้ว่า “..... และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสอง ต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการ ร่วมกันได้พิจารณาแล้วให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน”

ความตามบทบัญญัติข้างต้นนี้ ที่ประชุมวุฒิสภาได้อภิปรายให้ความเห็นแยกแยะไว้ว่าร่างพระราช บัญญัติใดจะถูกยับยั้งได้ก็ต้องเป็นไปตามองค์ประกอบดังนี้

- รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาทั้งสองต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามข้อเสนอของ คณะกรรมการร่วมกัน จนเสร็จสิ้นทั้งสองสภาเสียก่อน

- หากเสร็จสิ้นแล้ว และปรากฏผลว่าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกัน ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน (กรณีอาจเป็นได้ สามประการ คือในที่สุดแล้ว ไม่มีสภาใดเห็นชอบเลยก็ได้ หรือสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเห็นชอบ เพียงสภาเดียวก็ได้)

โดยแนวการตีความข้างต้น ที่ประชุมวุฒิสภাজึงตั้งปัญหาว่าในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ นั้น หลังจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการร่วมกันแล้วจะถือว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ได้ถูกยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ แล้วได้หรือไม่

ต่อปัญหานี้ที่ประชุมเห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าในวันดังกล่าววุฒิสภายังมิได้ประชุมพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกันเลย เช่นนี้ก็นับว่ายังไม่เสร็จสิ้นขั้นตอนทำให้ต้องถือว่าในวันดังกล่าวร่างพระราชบัญญัตินี้ยังไม่ถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาและแจ้งผลให้ประธานรัฐสภาทราบเมื่อใดแล้ว เมื่อนั้นจึงจะถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ถูกยับยั้งไว้และสิทธิยื่นร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ จึงจะก้าวเข้ามาซึ่งขาดในที่สุด

ขั้นที่สาม “การยื่นร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร” ในกรณีที่ข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกัน ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาทั้งสองเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้วและไม่สามารถให้ความเห็นพ้องต้องกันจากทั้งสองสภาได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ ก็กำหนดให้ “ยับยั้ง” ร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้ก่อน แล้วซึ่งขาดอนาคตของร่างพระราชบัญญัตินี้โดยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ภายในเวลาที่กำหนดไว้

เวลาดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ กำหนดเป็นหลักทั่วไปไว้ว่า สภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ก็ต่อเมื่อพ้น ๑๕๐ วันไปแล้ว เว้นแต่ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรก็อาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีโดยไม่ต้องอยู่ในบังคับของกำหนดเวลา ๑๕๐ วัน

คำว่า “ทันที” ในมาตรา ๑๗๖ วรรคสองนี้เอง ที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ได้เข้าใจว่าเมื่อสภาได้มีมติไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติตามรายงานของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว และเนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ก็เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรย่อมยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ในทันที คือในการประชุมครั้งนั้นเลยทีเดียว

ความเข้าใจดังกล่าวข้างต้นนี้ ที่ประชุมวุฒิสภาเห็นว่าน่าจะยังคงคลาดเคลื่อนจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดเป็นเงื่อนไขข้อแรกไว้ก่อนว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องถูกยับยั้งโดยรัฐธรรมนูญก่อน เมื่อถูกยับยั้งแล้วสภาผู้แทนราษฎรจึงจะหยิบยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ในทันที คือ “ทันที” นับแต่ร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกยับยั้ง ซึ่งในที่นี้ก็คือนับแต่วุฒิสภาได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการร่วมกันลุล่วงไปแล้วนั่นเอง หาใช่ นับแต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบในรายงานของคณะกรรมการร่วมกันแต่อย่างใดไม่

๓. ความผิดพลาดที่เกิดขึ้น ถือเป็นความผิดพลาดทางกฎหมายที่แม้ในครั้งนี้จะเกิดกับร่างพระราชบัญญัติที่ไม่สำคัญนักก็ตาม แต่หากปล่อยทิ้งไว้ไม่หาความถูกต้องเสียก็จะกลายเป็นบรรทัดฐานสร้างความเสียหายต่อไปในอนาคตได้ ความจำเป็นที่จะต้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้ให้เป็นบรรทัดฐานที่ถูกต้อง จึงปรากฏอยู่อย่างชัดเจนยิ่ง

ลักษณะปัญหาทางกฎหมายเช่นนี้ แม้มองในเบื้องต้นอาจจะเห็นเป็นเรื่องเทคนิคที่สภาผู้แทนราษฎรควรรอไปอีกสักวันเดียวเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นไปก่อน แล้วจึงค่อยลงมติยืนยันในวันถัดไปเท่านั้น ซึ่งไม่ว่าจะเป็นเช่นไรก็ให้ผลเหมือนกัน คือถือตามความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรอยู่ดี

ข้อคิดเช่นนี้นับว่ายังผิดพลาดจากระบบการปกครองโดยรัฐธรรมนูญอยู่มากเพราะระบบนี้จะเน้นที่ความชอบธรรมของกระบวนการเป็นสำคัญว่า ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะยืนยันในร่างพระราชบัญญัติใดก็ต้องให้สาธารณชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองได้ทราบแง่มุมปัญหาโดยครบถ้วนจากวุฒิสภาก่อน จากนั้นจึงจะเว้นให้เวลาใคร่ครวญแก่สังคมและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายอีกกระยะหนึ่ง ซึ่งเวลาที่ให้ไว้จะมีค่าได้สมจริงก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายได้เห็นแง่มุมความแตกต่างทางความคิดทั้งหมดโดยสมบูรณ์แล้วเท่านั้น การตีความให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่ต้องรอฟังความเห็นของวุฒิสภา จึงไม่ชอบด้วยเหตุผล เพราะหากถือเอาเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎรเป็นใหญ่แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีช่วงเวลาของการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ให้ล่าช้าไปอีกแต่อย่างใด

ในทางตรงข้ามหากถือเอาเหตุผลเป็นใหญ่แล้ว ความเห็นของวุฒิสภาผนวกกับระยะเวลาที่เว้นว่างไว้นั้น ก็กลับจะมีค่าให้ทุกเสียงในสภาผู้แทนราษฎรต้องขบคิดเพื่อยืนยันในร่างพระราชบัญญัติได้อย่างถี่ถ้วน ซึ่งรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดไว้ว่า จะยืนยันให้เป็นผลได้ก็ต่อเมื่อได้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่านั้น หาใช่อาศัยแต่เพียงเสียงข้างมากเหมือนเมื่อพิจารณาไม่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกันแต่อย่างใดไม่

ด้วยเหตุผลเท่าที่ได้ลำดับมาทั้งสามประการนี้เอง ที่ทำให้ที่ประชุมวุฒิสภาพร้อมกันลงมติด้วยเสียงข้างมาก ว่ามติยืนยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. โดยสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ น่าจะเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนสำคัญที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ จึงยังถือตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วกรณียังต้องให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรายงานของคณะกรรมการร่วมกันจนเป็นที่ยุติก่อน จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงจะประชุมและใช้สิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัตินี้ได้อีกครั้งหนึ่ง

คำร้องฉบับที่หนึ่งระบุว่าที่ประชุมวุฒิสภาเห็นพ้องต้องกันว่า ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในครั้งนี้เป็นกรณีที่ต้องด้วยเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ อย่างชัดเจนที่สุด จึงพร้อมกันลงมติให้ประธานวุฒิสภาส่งปัญหาไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ด้วยเหตุผลดังนี้

๑. มุตกติในครั้งนี้ มีการกระทำอันเป็นปัญหาเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว คือมติสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ที่ยืนยันนำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นร่างที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบโดยอ้างอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖

๒. ที่ประชุมวุฒิสภามีข้อโต้แย้งชัดเจนว่า มติดังกล่าวไม่ชอบด้วยขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญ เพราะต้องรอให้วุฒิสภาพิจารณารายงานของคณะกรรมการร่วมกันเสียก่อนจึงจะเกิดการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๕ ขึ้น เมื่อยับยั้งแล้วสภาผู้แทนราษฎรจึงจะใช้สิทธิยื่นขึ้นตามมาตรา ๑๗๖ ต่อไปได้

๓. ปัจจุบันได้เกิดสภาพปัญหาอันชัดเจน จำเป็นต้องอาศัยคำชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญมายุติปัญหาโดยด่วน เหตุเพราะสภาผู้แทนราษฎรได้ด่วนมีมติอันผิดพลาดนั้นไปต่างๆ ที่มีสมาชิกได้ท้วงติงแล้ว หลังจากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีหนังสือแจ้งต่อประธานวุฒิสภาอย่างเป็นทางการด้วยแล้ววามติดังกล่าวถือเป็นการให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาแล้ว วุฒิสภาจึงไม่มีเหตุต้องพิจารณารายงานของคณะกรรมการร่วมกันอีกต่อไป

๔. สำหรับทางออกอื่นๆ นั้น วุฒิสภาเองก็ไม่อาจช่วยเยียวยาความผิดพลาดที่เกิดขึ้นได้ เช่น แม้จะประชุมพิจารณารายงานของคณะกรรมการร่วมกัน แต่การกระทำเช่นนี้ก็มิอาจช่วยฟื้นคืนที่เสียไปแล้วของสภาผู้แทนราษฎรให้กลับฟื้นคืนขึ้นมาได้ หรือหากจะแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรมติใหม่อีกครั้งหนึ่ง กรณีก็เป็นทีที่เห็นได้ว่ามีแต่จะเกิดความเห็นโต้แย้งกันขึ้นโดยไม่มีที่สิ้นสุด

๕. ต่อข้อแนะนำที่เห็นควรให้ที่ประชุมวุฒิสภาวางเฉย ปล่อยให้ประธานรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อไป ส่วนสมาชิกรัฐสภาผู้ใดเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ก็ขอให้ไปใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเองตามช่องทางในมาตรา ๒๖๒ นั้น ที่ประชุมเห็นว่าปัญหานี้มีมิติที่เป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรวุฒิสภาปรากฏอย่างชัดเจน จนไม่อาจที่จะเพิกเฉยได้ เพราะหากปล่อยให้เกิดเป็นปัญหามานปลายต่อไปในภายหลัง ก็เท่ากับว่าวุฒิสภาไม่รับผิดชอบทั้งๆ ที่รู้เห็นปัญหาอยู่แล้วปัญหาที่ปรากฏก็เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรอย่างชัดเจนที่สุดว่า สภาใดจะมีบทบาทเช่นใดในขั้นตอนอย่างไรบ้างในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา

ปัญหาที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อ ๑ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ของคณะกรรมการร่วมกันแต่วุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว จะถือว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ได้ถูกยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วหรือไม่

ข้อ ๒ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า กรณีเช่นนี้มีใช่เป็นการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิม และให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว มติของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจะถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อ ๓ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิมทันทีโดยไม่รอฟังผลการพิจารณาของวุฒิสภา ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กล่าวคือ ไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตามที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอได้ กรณีเช่นนี้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในกรณีนี้ถูกตัดทอนไปหรือไม่

คำร้องฉบับที่สอง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของพันเอก สมคิด ศรีสังคม และคณะรวม ๑๐๓ คน ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ครั้นขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยผู้ร้องอ้างว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยที่วุฒิสภายังมิได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกัน จึงเท่ากับขาดองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกัน ที่จะต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาตามมาตรา ๑๗๕ (๓) การที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือแจ้งว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ แล้วนั้น ถือว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรา ๑๗๖

พิเคราะห์แล้ว ตามคำร้องฉบับที่หนึ่งประธานวุฒิสภายื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

ข้อ ๑ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ของคณะกรรมการร่วมกันแต่วุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว จะถือว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ได้ถูกยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้วหรือไม่

ข้อ ๒ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า กรณีเช่นนี้มีใช่เป็นการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิม และให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วมติของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจะถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อ ๓ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิมทันทีโดยไม่รอฟังผลการพิจารณาของวุฒิสภา ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กล่าวคือ ไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอได้ กรณีเช่นนี้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในกรณีนี้ถูกตัดทอนไปหรือไม่

ส่วนคำร้องฉบับที่สองสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๐๓ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาดังบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกัน

เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

คณะกรรมการร่วมกันอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ และเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำการนี้ได้ตามมาตรานี้ด้วย

การประชุมคณะกรรมการร่วมกันต้องมีกรรมการของสภาทั้งสองมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

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

ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓”

จะเห็นได้ว่าคดีนี้เป็นการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรา ๑๗๖ ซึ่งมาตรา ๑๗๕ (๓) กับมาตรา ๑๗๖ นั้น เป็นคนละกรณีกัน จึงควรพิจารณาความหมายของแต่ละมาตรา กล่าวคือ มาตรา ๑๗๕ (๓) เป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งผ่านการเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรให้วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาพิจารณาแล้วมีมติ “แก้ไขเพิ่มเติม” รัฐธรรมนูญ บัญญัติว่าให้วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยให้ตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา คณะกรรมการร่วมมีมติอย่างไรให้เสนอต่อสภาทั้งสองอีกครั้งหนึ่ง ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ส่วนมาตรา ๑๗๖ บัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัติที่ถูกลบยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) นี้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย เว้นแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาได้ทันที

ดังนั้นมาตรา ๑๗๕ (๓) จึงเป็นขั้นตอนการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป คือ กรณีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เสนอให้วุฒิสภาพิจารณา และวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้น และส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาว่าเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาหรือไม่ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยจึงต้องตั้งคณะกรรมการร่วม เมื่อคณะกรรมการร่วมมีมติอย่างไรต้องส่งคืนให้ทั้งสองสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมให้ถือว่าพระราชบัญญัตินั้นถูกลบยับยั้ง

ส่วนมาตรา ๑๗๖ เป็นเรื่องของเวลาว่าในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติถูกลบยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ สภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกลบยับยั้งขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้เมื่อใดซึ่งมี ๒ กรณี ในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติทั่วไป สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ได้ล่วงพ้นไปแล้ว แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ด้วยบทบัญญัติดังกล่าว จึงต้องวินิจฉัยเสียก่อนว่า คำว่า “ยับยั้ง” ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) มีความหมายว่าอย่างไร มาตรา ๑๗๕ (๓) บัญญัติว่า ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ซึ่งก็ย่อมหมายความว่า ไม่ว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาสภาใดสภาหนึ่งเพียงสภาเดียวถ้าไม่เห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมก็ถูกลบยับยั้งแล้ว มิได้

หมายความว่า จะต้องไม่เห็นชอบด้วยทั้งสองสภา ดังนั้นในคดีนี้เมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย ก็ต้องถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ถูกยับยั้งแล้ว ไม่ว่าจะวุฒิสภามีความเห็นเป็นอย่างไรจะเห็นชอบด้วย หรือไม่เห็นชอบด้วยก็ไม่เปลี่ยนผลของการถูกยับยั้งเป็นไม่ถูกยับยั้งได้ ส่วนที่ผู้ร้องยื่นคำร้องว่า คำว่า “ยับยั้ง” ในมาตรา ๑๗๕ (๓) จะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อวุฒิสภาได้ประชุมและมีมติเสียก่อนนั้น เป็นข้ออ้างที่ไม่มีเหตุผลไม่มีน้ำหนักที่จะรับฟังได้ ผู้ร้องเองก็ยอมรับว่าเมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมแก้ไขเพิ่มเติมแล้วเช่นนี้ มติของที่ประชุมวุฒิสภา จะออกมาอย่างไรก็ไม่สามารถแก้ไขผลของการยับยั้งได้ นอกจากนั้นมาตรา ๑๗๖ ซึ่งบัญญัติถึงการนับ เวลาว่าถ้าถูกยับยั้งแล้วต้องให้เวลาที่วันสภาผู้แทนราษฎรจึงจะสามารถยกร่างพระราชบัญญัตินับนี้ขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ มาตรา ๑๗๖ ใช้คำว่าสภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ก็ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย แสดงว่าเมื่อสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันเริ่มนับทันที รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้รอมติที่ประชุมของอีกสภาหนึ่ง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมเสนอเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนี้ให้เริ่มนับวันที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติทันที ซึ่งก็แสดงว่าร่างพระราชบัญญัติถูกยับยั้งแล้วนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติ เวลาจึงเริ่มนับ ซึ่งถ้ารัฐธรรมนูญมีเจตนาที่จะให้สภาใดสภาหนึ่งรอมติของอีกสภาหนึ่งด้วย รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติว่า นับแต่วันที่ทั้งสองสภาลงมติ เหตุผลอีกประการหนึ่งคือ ถ้าตีความดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้างก็จะมีผลเป็นการยับยั้งก็ต่อเมื่อทั้งสองสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมเสนอแล้ว ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมโดยจะใช้ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรเช่นคดีนี้ วุฒิสภาเห็นว่าถ้าวุฒิสภาประชุมพิจารณาร่างของคณะกรรมการร่วมและมีมติเมื่อใดก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติถูกยับยั้งแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็สามารถจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที วุฒิสภาก็ไม่ยอมประชุมเพื่อพิจารณาร่างที่คณะกรรมการเสนออย่างเช่นในคดีนี้ คือสภาผู้แทนราษฎรประชุมและลงมติไม่เห็นด้วยกับร่างของคณะกรรมการร่วมเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และวุฒิสภานัดประชุมพิจารณาร่างของคณะกรรมการร่วมไว้ก่อนแล้วในวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แต่เมื่อถึงวันนัดประชุมดังกล่าววุฒิสภากลับไม่ยอมประชุมเพื่อพิจารณาร่างของคณะกรรมการร่วมเพราะทราบผลของการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จนถึงปัจจุบันวุฒิสภาก็ยังไม่มีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างของคณะกรรมการร่วม เมื่อวุฒิสภายังไม่ประชุมพิจารณาก็ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ถ้าตีความตามความเห็นของผู้ร้องเช่นนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่มีโอกาสเป็นกฎหมายได้ และเป็นร่างเกี่ยวกับการเงินซึ่งจะต้องประกาศใช้ให้เร็วที่สุดเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติก็จะนำความเสียหายให้กับประเทศชาติอย่างใหญ่หลวง

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมการร่วมเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งได้วินิจฉัยมาและเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งมาตรา ๑๗๖ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ดังนั้นการที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ขึ้นพิจารณาใหม่ทันทีที่มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมเสนอ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรา ๑๗๖ แต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นอื่นอีก

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าการที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ของคณะกรรมการร่วม โดยไม่รอให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้เสียก่อน ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกยับยั้งแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วจึงตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ