

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓ - ๔/๒๕๔๕

วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕

เรื่อง วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) (กรณีสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของวุฒิสภา)

ประธานวุฒิสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวม ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน และวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ตามลำดับ ดังนี้

คำร้องที่ ๑ ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องตามมติที่ประชุมวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ที่ต้องยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของวุฒิสภาชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คำร้องที่ ๒ ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๐๓ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริง

๑. เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑/๒๕๔๔

๒. เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๔ วุฒิสภาได้พิจารณาและมีมติแก้ไขเพิ่มเติมในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕/๒๕๔๔ และส่งร่างพระราชบัญญัติ ๑ ไปยังสภาผู้แทนราษฎร

๓. เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วมีมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ในคราวประชุมครั้งที่ ๒๔/๒๕๕๔

๔. สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตั้งคณะกรรมการร่วมกันขึ้นพิจารณา

๕. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมตามที่วุฒิสภาเสนอ จากนั้นจึงรายงานพร้อมทั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ต่อสภาทั้งสองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓)

๖. สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับการที่คณะกรรมการร่วมกันได้ตัดคำว่า “ยอมรับนับถือ” ในมาตรา ๔ (๑) ให้เหลือเพียง “ยอมรับ” เท่านั้น และหลังจากมีมติดังกล่าว ได้มีสมาชิกเสนอว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงขอให้ที่ประชุมใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ต่อไปทันที

๗. ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่าสภาผู้แทนราษฎรสามารถมีมติยื่นยันให้ใช้ร่างเดิมได้ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และจะส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ ต่อไป

๘. เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๗ ได้มีการอภิปรายรายงานของคณะกรรมการร่วมแล้ว ปรากฏว่าความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่าการใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร มีปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญปรากฏอย่างชัดเจน จึงเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

๙. เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ พลตรี มนูญกฤต รูปขจร ประธานวุฒิสภา ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็น ๒ ประเด็น คือ

๙.๑) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ โดยเห็นว่าการที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยื่นยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. เป็นการตรากฎหมายโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๕ - ๑๗๖ การไม่รื้อรับฟังมติของวุฒิสภาเป็นการตัดอำนาจในการตรากฎหมายของวุฒิสภา

๙.๒) ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๐๓ คน ที่เสนอความเห็น ว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบเพื่อระงับการดำเนินการประกาศใช้ไว้ก่อน จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๒) และวรรคสอง

๑๐. ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องไว้พิจารณา เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ และแจ้งให้ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ เพื่อให้ส่งคำชี้แจงเพิ่มเติมภายใน ๑๕ วัน แต่ปรากฏว่าไม่มีผู้ใดยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นในการพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องของประธานวุฒิสภาที่ส่งมาตามมาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๒๖๒ นั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับจึงรับไว้พิจารณา

แม้คำร้องทั้งสองฉบับจะมีประเด็นหลักต่างกัน คือคำร้องที่หนึ่งมีประเด็นว่า สภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจขัดกับอำนาจของวุฒิสภาหรือไม่ ส่วนคำร้องที่สองมีประเด็นหลักว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้น ยืนยันทันทีโดยไม่รอให้วุฒิสภาลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรายงานและร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสียก่อน เป็นการตราร่างพระราชบัญญัติโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงของทั้งสองคำร้องเป็นกรณีเดียวกันจึงเห็นควรให้นำมาพิจารณารวมกัน

แม้คำร้องทั้งสองฉบับจะเกิดจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ของรัฐสภา แต่ข้อโต้แย้งมิได้อยู่ที่ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่ไปอยู่ที่ว่ามีการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาข้อความในร่างพระราชบัญญัติเลย

ข้อกฎหมาย กรณีนี้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายและข้อบังคับ ๒ กลุ่ม คือ

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีมาตราที่เกี่ยวข้องหลายมาตรา ดังสรุป นอกจากมาตราที่เกี่ยวข้องอย่างลึกซึ้ง จึงจะนำมากล่าวอ้างเต็มรูปพร้อมทั้งเน้นข้อความสำคัญดังนี้

๑) มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด, บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

๒) มาตรา ๗ “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใดให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

๓) มาตรา ๕๐ “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

๔) มาตรา ๕๒ “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

๕) มาตรา ๕๓ “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

๖) มาตรา ๑๕๓ “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

“ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และผู้ทำหน้าที่แทน ต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่”

ทั้งนี้ มาตรา ๑๗๒ บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติ ฯ ให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

มาตราดังต่อไปนี้ ขอนั้นคำและแยกมาตราเป็นข้อย่อย โดยส่วนความเห็นสรุปเพิ่มเติมจะอยู่ใน [] เพื่อความชัดเจนในการพิจารณาในชั้นต่อไป

๗) มาตรา ๑๗๕ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร [เพื่อดำเนินการตามกระบวนการยื่นยันการยับยั้ง]

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

“คณะกรรมการร่วมกันอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแสดงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ และเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๕ ด้วย

“การประชุมคณะกรรมการร่วมกันต้องมีกรรมการของสภาทั้งสองมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุมและให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ความเห็นเพิ่มเติมสำหรับมาตรา ๑๗๕ ประกอบ (๓)

[๓.๑] ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

[๓.๒] ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นและให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง

[๓.๒.๑] ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

[๓.๒.๒] ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน ... [เพื่อดำเนินการตามกระบวนการยืนยันตามข้อ (๒) ส่วนวรรคสองและวรรคสามไม่เกี่ยวกับกรณีนี้] ...

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

“ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอัจยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓”

ความเห็นเพิ่มเติมสำหรับมาตรา ๑๗๖ มีดังนี้

[ก. กรณีของร่างพระราชบัญญัติไม่เกี่ยวกับการเงิน]

[๑] สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

[๑.๑] สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๒)

[๑.๒] และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓)

[๑.๓] ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

[ข. กรณีของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน]

[วรรคสอง] ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอัจยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

[๑] ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และ

[๒] ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

๕) มาตรา ๑๕๑ “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุม เกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธี การประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้ง กระทุ้งถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อยประมวลจริยธรรมของสมาชิก และกรรมการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” [สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุม ... เพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้]

๑๐) มาตรา ๒๖๒ “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสกาลงมติ ยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา รวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา รวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็น ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภา ที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ โดยไม่ชักช้า

(๓) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ

แห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

“ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

“ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

“ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มีใช้กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๓ หรือมาตรา ๕๔ แล้วแต่กรณีต่อไป”

ความเห็นเพิ่มเติมสำหรับมาตรา ๒๖๒

วรรคสี่ตอนท้าย “ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้น [คือ ที่มีใช้สาระสำคัญ] เป็นอันตกไป”

๑๑) มาตรา ๒๖๖ “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ข. ข้อบังคับของรัฐสภา มี ๒ ส่วน คือ

๑) ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔

๑.๑) ข้อ ๑๑๕

“ร่างพระราชบัญญัติใดต้องยับยั้งไว้โดยบทบัญญัติมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญเมื่อกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญไว้ล่วงหน้าไป ประธานอาจขอปรึกษาที่ประชุมหรือสมาชิกอาจเสนอญัตติให้ยกร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้นั้นขึ้นเพื่อให้สภาพิจารณาลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างของคณะกรรมการร่วมกัน”

๑.๒) ข้อ ๑๒๑

“ในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ได้เสนอไปตามข้อ ๑๒๐ ให้ประธานสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน เพื่อให้สภาพิจารณาว่าจะเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาหรือไม่

“ถ้าสภาไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ประธานดำเนินการให้สภา กำหนดจำนวนและตั้งกรรมาธิการร่วมกัน เมื่อสภาได้กำหนดจำนวนและตั้งกรรมาธิการร่วมกันแล้ว ให้ประธานสภาแจ้งไปยังวุฒิสภา

“เมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอ รายงานและร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อประธานสภาเพื่อให้สภาพิจารณาลงมติว่าจะเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว”

๒) ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๕

๒.๑) ข้อ ๑๒๒

“ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ”

๒.๒) ข้อ ๑๒๓

“ในกรณีวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกรรมาธิการร่วมกันตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้แจ้งจำนวนกรรมาธิการร่วมกันมาให้ทราบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการ เพื่อให้วุฒิสภที่ตั้งกรรมาธิการร่วมกัน

“เมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันได้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้ว พร้อมกับรายงานของคณะกรรมาธิการให้ประธานวุฒิสภาบรรจุ เข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วนและให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วย กับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น”

การพิจารณาข้อกฎหมาย

๑. กรณีร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. นี้ เมื่อดู จากความเป็นมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ในขั้นการพิจารณาของวุฒิสภาฯ ได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา ๑๓๕ (๓), ไม่ใช่การยับยั้ง ไว้ก่อนตาม (๒), จึงส่งร่างแก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร ปราบกฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วย จึงให้ตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันขึ้นพิจารณา หลังจากพิจารณาแล้ว คณะกรรมาธิการร่วมกันก็จัดทำ รายงานและเสนอร่างฉบับของคณะกรรมาธิการร่วมกันต่อสภาทั้งสอง (ดูมาตรา ๑๓๖ (๓))

ปรากฏว่าเมื่อรายงานและร่างพระราชบัญญัติฉบับของคณะกรรมการร่วมกันไปถึงสภาทั้งสองนั้นทางสภาผู้แทนราษฎรได้บรรจุระเบียบวาระเพื่อพิจารณาในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ส่วนวุฒิสภารุ้บรรจุระเบียบวาระเพื่อพิจารณาในวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

๒. ปรากฏต่อมาว่า สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบกับร่างของคณะกรรมการร่วมกัน และมีการพิจารณาลงมติกันว่าเมื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอายกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที (ตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง) สภาผู้แทนราษฎรจึงใช้สิทธิตามมาตรา ๑๗๖ ยกร่าง ฯ ขึ้นมาพิจารณา (โดยไม่รอผลการพิจารณาของวุฒิสภาก่อน) แล้วลงมติยืนยันร่างเดิมของตน โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” คือถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วยแล้ว อันเป็นมาตรการยุติการคัดค้านของวุฒิสภาเพื่อให้ร่างกฎหมายนำไปใช้บังคับได้

๓. การดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรในกรณีนี้วุฒิสภาถือว่าเป็นการขัดกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๔. ในทางข้อกฎหมายถือได้ว่า

๔.๑) สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบกับร่างของคณะกรรมการร่วมกันจึงเป็นฝ่ายที่ขอให้ยับยั้งไว้ก่อนตามมาตรา ๑๗๕ (๓) วรรคท้ายที่ว่า “ถ้าสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่าง ฯ ... นั้นไว้ก่อน”

๔.๒) วุฒิสภายังไม่ได้พิจารณา “รายงานและร่างพระราชบัญญัติ ... ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว” แต่อย่างไร เพราะยังไม่ถึงกำหนดวาระการประชุม ซึ่งกำหนดไว้ในวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ จึงจะถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับของคณะกรรมการร่วมกันไม่ได้

กล่าวอีกนัยหนึ่ง วุฒิสภายังไม่ได้ดำเนินการครบถ้วนตามกระบวนการในมาตรา ๑๗๕ (๓) ซึ่งเป็นกระบวนการขอ “แก้ไขเพิ่มเติม” ไม่ใช่กระบวนการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๒) กล่าวคือ วุฒิสภายังไม่ได้พิจารณารายงานและร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ และแจ้งผลการพิจารณาไปยังสภาผู้แทนราษฎร ฉะนั้นสภาผู้แทนราษฎรจะลัดขั้นตอนโดยยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นพิจารณาใหม่ทันทีไม่ได้ เพราะกระบวนการเก่า (ขอแก้ไขเพิ่มเติม) ยังไม่จบ

ทั้งสภาผู้แทนราษฎรจะอนุมานว่าวุฒิสภาคงจะเห็นชอบกับร่างของคณะกรรมการร่วมกันเพราะตรงกับความเห็นเดิมของวุฒิสภาที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมไปก็ไม่ได้ เพราะวุฒิสภายังจะต้องอภิปรายกันถึงเหตุผลของคณะกรรมการร่วมกันและเหตุผลของสภาผู้แทนราษฎร ที่อภิปรายกันเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ด้วย

๕. เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๑), (๒), (๓) แล้วจะเห็นว่าหากวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมการร่วมกัน ซึ่งกรณีนี้ตรงกับความเห็นเดิมของวุฒิสภา (ตามปกติร่างของคณะกรรมการร่วมจะมีส่วนผสมของร่างของสองสภาผสมกัน) อันหมายถึงว่าไม่เห็นด้วยกับร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร และหลังจากที่วุฒิสภาแจ้งผลการประชุมให้สภาผู้แทนราษฎรทราบแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจึงสามารถดำเนินการตามมาตรา ๑๗๖ ได้ คือ ยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาพิจารณาใหม่ตามเงื่อนไขที่กำหนด แม้จะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คำว่า “อาจยกร่างขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันที” ย่อมหมายถึง “ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ถูกยับยั้งไว้ก่อน” กล่าวคือ กระบวนการพิจารณายับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้กระทำโดยสมบูรณ์แล้วตามรัฐธรรมนูญ

กรณีนี้จึงเท่ากับว่าวุฒิสภายังไม่ได้มีมติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับร่างของคณะกรรมการร่วมกัน สภาผู้แทนราษฎรจะถือโอกาสอนุมานเอาเองว่าวุฒิสภาได้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติแล้ว หากเป็นการสมควรไม่

๖. เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งกำหนดไว้โดยละเอียดในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาแล้วจะเห็นว่ามีความสอดคล้องกัน คือ

๖.๑) ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ ๑๒๑ (วรรคสอง) กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วให้เสนอรายงานและร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อประธานสภา เพื่อให้สภาพิจารณาลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว”

๖.๒) ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาข้อ ๑๒๓ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการร่วมกันได้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วพร้อมกับรายงานของคณะกรรมการให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน และให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น”

จะเห็นได้ว่า ข้อบังคับของวุฒิสภามีรายละเอียดมากกว่าเล็กน้อยแต่สาระสำคัญเหมือนกัน คือ ให้แต่ละสภาต้องพิจารณาลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว

ข้อสำคัญอย่างยิ่งที่ควรพิจารณา คือ เมื่อถึงขั้นนี้ร่างพระราชบัญญัติจะมี ๓ ฉบับ คือ

(๑) ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว

(๒) ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาเห็นชอบแล้ว

(๓) ร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสนอสภาทั้งสองใหม่ (กรณีนี้มีเนื้อความอย่างเดียวกับร่างของวุฒิสภา)

การพิจารณาของทั้งสองสภาในขั้นตอนนี้ คือ พิจารณาร่างฉบับของคณะกรรมการร่วมกัน การลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบของแต่ละสภาจึงจะเกิดขึ้นในตอนนี้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ (๓) วรรคท้ายจึงใช้คำว่า “ถ้าสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้ง ... ไว้ก่อน” คือ จบกระบวนการ “แก้ไขเพิ่มเติม” กลายเป็นกระบวนการ “ไม่เห็นชอบด้วย” ซึ่งต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๗๕ (๓) และ ๑๗๖ โดยเฉพาะวรรคสองต่อไป

๓. กรณีที่สงสัยว่าข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภามีผลบังคับใช้หรือไม่เพียงใดนั้น ขอให้พิจารณาจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ว่าสภาทั้งสองมีอำนาจออกข้อบังคับได้ และมาตรา ๑๕๓ ให้ประธานของทั้งสองสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ ก็จะได้เห็นว่าข้อบังคับนี้มีผลบังคับใช้ได้เสมือนกฎหมายโดยเฉพาะเมื่อยังไม่มีกรณีวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และเป็นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้สภาออกข้อบังคับเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของตนทำนองเดียวกับพระธรรมนูญศาลยุติธรรมที่เป็นเครื่องมือของฝ่ายตุลาการ

๔. อนึ่ง ปรากฏจากประเพณีการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเอง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เมื่อมีสองสภา ก็ไม่เคยปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรจะยืนยันร่างพระราชบัญญัติของตนไปโดยไม่รอฟังมติของวุฒิสภา จึงควรปฏิบัติตามประเพณีนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗

๕. การกระทำของสภาผู้แทนราษฎรจึงมีผลเท่ากับไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ที่บัญญัติว่ารัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และมาตรา ๕๒ ที่ว่าร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้เมื่อได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา คือ ทั้งสองสภาแล้ว ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๗๖ ที่ให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างกฎหมายที่วุฒิสภายับยั้งไว้ก่อนตามมาตรา ๑๗๕ (๒) เป็นกฎหมายได้

๑๐. สำหรับประเพณีการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น มีข้อน่าสังเกตว่าการยับยั้งร่างกฎหมายนั้นไม่มีใครยับยั้งอย่างสมบูรณ์ได้ (Absolute Veto) เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนองค์การสำคัญที่สุดคือ รัฐสภาจึงจะทำหน้าที่นี้ได้แทนประชาชน ถึงกระนั้นบางประเทศก็จะถือว่าการออกเสียงลงประชามติของประชาชนทั้งประเทศเป็นผู้มีอำนาจสุดท้าย การยับยั้งส่วนมากจึงเป็นการยับยั้งชั่วคราวหรือยับยั้งไว้ก่อน (Suspensive or Qualified Veto)

ในสหรัฐอเมริกา ร่างกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นด้วยก็จะตกไป ดังนั้นจึงมีวิธีประนีประนอมเกิดขึ้นในรูปของคณะกรรมการร่วมกัน ซึ่งจะต้องหาทางตกลงกันแล้วส่งร่างของคณะกรรมการร่วมกันไปให้ทั้งสองสภานุมัติ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่อนุมัติก็ตกไปอีกแต่ถ้าผ่านสภาทั้งสองแล้วจะส่งให้ประธานาธิบดีลงนามภายใน ๑๐ วัน ถ้าประธานาธิบดีลงนามก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ถ้าไม่ลงนามก็ถือว่ายับยั้งชั่วคราว เพราะต้องส่งคืนให้สภาทั้งสองยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ แต่การจะเอาชนะการยับยั้งของประธานาธิบดีจะค่อนข้างยาก เพราะจะต้องผ่านแต่ละสภาด้วยคะแนนเสียงสองในสาม

นอกจากนั้นประธานาธิบดีอาจใช้กลเม็ดทางการเมือง ถ่วงเวลาที่สภาทั้งสอง (ซึ่งมีเสียงสนับสนุนประธานาธิบดีรวมอยู่ด้วย) ส่งร่างกฎหมายมาตอนก่อนปิดสมัยประชุมไม่ถึง ๑๐ วัน โดยประธานาธิบดีจะเก็บใส่กระเป๋าไว้จนหมดสมัยประชุม ร่างกฎหมายนั้นก็ป็นอันตกไป เรียกว่า Pocket Veto (การยับยั้งโดยเก็บเรื่องไว้) (ดูรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มาตรา ๑ ตอนที่ ๗)

ในกรณีของสหราชอาณาจักร สภานิติบัญญัติร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาสามัญได้ ๑ ปี ในกรณีกฎหมายทั่วไป และ ๑ เดือนสำหรับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การมีการรออนุญาต ๓๐ วันนี้เกิดผลดีที่จะให้โอกาสสภาผู้แทนราษฎรคิดใคร่ครวญโดยปราศจากการใช้อารมณ์เอาชนะคะคานกันอย่างที่กำลังปรากฏอยู่ในระบบรัฐสภาไทย

กรณีทำนองเดียวกันนี้ฝ่ายบริหารของไทยมีโอกาสยับยั้งทางอ้อมได้มากกว่าโดยการแช่เย็นอยู่ภายในสภาทั้งสอง (ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีเสียงสนับสนุนมาก) การยับยั้งของสมาชิกรัฐสภาและการยับยั้งของนายกรัฐมนตรี และการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถ่าช้า (แก้ไขโดยรัฐธรรมนูญปัจจุบัน มาตรา ๕๓ ให้นายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ภายใน ๒๐ วัน) และการนำมาประกาศในราชกิจจานุเบกษาล่าช้า จนหมดอายุสภาผู้แทนราษฎรหรือยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำให้ร่างกฎหมายทั้งปวงที่ยังมิได้ประกาศใช้ต้องตกไป สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องพิสูจน์ความอ่อนแอของระบบรัฐสภาไทย ซึ่งหากเกิดความแตกแยกกันก็จะทำให้อ่อนแอยิ่งขึ้น

๑๑. อนึ่ง ในแง่กฎหมายรัฐธรรมนูญ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรสามารถยื่นยันร่างพระราชบัญญัติ ฯ โดยไม่ต้องรอฟังมติของวุฒิสภาที่ผ่านการขอแก้ไขเพิ่มเติม (ตามมาตรา ๑๗๕ (๓)) และการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน จะมีผลให้การตั้งคณะกรรมการร่วมกันเป็นหมัน เพราะถ้าเสนอร่าง ฯ ที่ขัดกับร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรก็จะถูกยื่นยันกลับทั้งหมดทั้งกฎหมายธรรมดาและกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เมื่อเป็นเช่นนี้ก็มีผลให้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๒ เป็นหมันไปด้วย ทั้งจะส่งผลกระทบต่อว่าวุฒิสภากลายเป็นสภาที่ปราศจากอำนาจไปตามความเป็นจริง ถ้าพิจารณาทางด้านพฤติกรรมการเมืองจะก่อให้เกิดการวิวาทะแบบถากถางตลอดเวลา

คำวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลตามข้อกฎหมาย ข้อบังคับของสภา ประเพณี และหลักประชาธิปไตยสากลดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ขึ้นพิจารณาทันทีแล้วยื่นยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่รอฟังผลการลงมติของวุฒิสภาต่อรายงานและร่างพระราชบัญญัติฉบับของคณะกรรมการร่วมกันเป็นการขัดกับการใช้อำนาจของวุฒิสภาที่จะต้องให้ความแนะนำและยินยอมต่อร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๕๒ ประกอบกับมาตรา ๕๐ และเป็นการตราพระราชบัญญัติขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา ๒๖๒ ซึ่งต้องตราพระราชบัญญัติตามกระบวนการในมาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ ประกอบกับขัดกับข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๒๑ วรรคสาม และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๒๓ วรรคสอง ซึ่งรัฐธรรมนูญให้ความรับรองอำนาจบังคับใช้ตามมาตรา ๑๕๑ มาตรา ๑๕๓ และมาตรา ๖ แล้ว

โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม มิได้บัญญัติว่า กรณีการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จะแก้ไขเยียวยาด้วยวิธีใด เพราะจะมีกรณีเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบและหลายขั้นตอน (ต่างกับกรณีข้อความของร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้พิจารณาสาระของข้อความนั้นว่ามีความสำคัญเพียงใด หากเป็นข้อความที่มีสาระสำคัญก็ให้ตกไปทั้งฉบับ แต่ถ้าเป็นข้อความที่มีสาระสำคัญก็ให้ตัดข้อความเฉพาะส่วนที่ขัดหรือแย้งออกไปแต่ตัวร่างกฎหมายนั้นยังใช้ได้) จึงเห็นควรพิจารณาว่าวิธีการตรานั้นผิดพลาดหรือขัดข้องอยู่ในรูปแบบใดหรือขั้นตอนใดก็ให้แก้ไขที่จุดนั้น

จึงเห็นควรวินิจฉัยให้สภาผู้แทนราษฎรรอรับทราบการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบของวุฒิสภาต่อรายงานและร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอเสียก่อนที่จะดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นพิจารณาใหม่

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ