

## คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... คราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

## ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

๑. ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ นำส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๒๗ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... คราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญความเป็นมาและข้อเท็จจริงของเรื่องปรากฏในเอกสารความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

๑.๑ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และส่งให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่างๆ โดยเฉพาะได้เพิ่มข้อความไว้ในคำปรารภเพื่อระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าวไว้ให้สมบูรณ์ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว มีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาโดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกบางประการ ซึ่งวุฒิสภามีมติเห็นชอบกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรยังคงมีมติไม่เห็นชอบด้วย อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งไว้ก่อนตามมาตรา ๑๗๕ (๓) แต่โดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ทันทีในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ และได้มีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ

พ.ศ. ๒๕๕๑

สภาและสมาชิก  
พระราชบัญญัติ  
ของรัฐธรรมนูญ

เห็นของสมาชิก  
กรรมาธิการ

บทบัญญัติแห่ง  
มติสภาดังกล่าว

กับร่างพระราช  
บัญญัติ  
โดยเฉพาะได้เพิ่ม

ดังกล่าวไว้ให้

กรรมาธิการ

พิจารณาแล้ว

ซึ่งวุฒิสภา

เห็นชอบด้วย  
พระราชบัญญัติ

อำนาจตาม  
กรรมาธิการ

พ.ศ. ....  
กึ่งหนึ่งของ

จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร  
ซึ่งร่างเดิมนี้มิได้มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและ  
เสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเมื่อสภา  
ผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติเดิมจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่มเติม  
บทบัญญัติขึ้นใหม่อีกมาตราหนึ่งต่างหากเป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็น  
กฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการ  
รวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

๑.๒ อนึ่ง โดยที่ในชั้นพิจารณาของวุฒิสภา ได้มีการยกปัญหาของมาตรา ๑๒๑ แห่งร่าง  
พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ว่าจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕  
หรือไม่ ซึ่งมาตรา ๑๒๑ ดังกล่าวมีความดังนี้

“มาตรา ๑๒๑ ในกรณีของกลุ่มเกษตรกร โดยมติของที่ประชุมใหญ่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ  
จำนวนสมาชิกที่มาประชุม แสดงความจำนงขอเปลี่ยนฐานะเป็นสหกรณ์ ยื่นคำขอต่อนายทะเบียน  
สหกรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่มีมตินั้น

ให้กลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนเป็นกลุ่มเกษตรกรมาแล้วเป็นเวลาสามปี ยื่นคำขอจดทะเบียน  
จัดตั้งเป็นสหกรณ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนด หากไม่ดำเนินการภายในกำหนด  
เวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรส่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้นและตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระ  
บัญชี โดยให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยการชำระบัญชีมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ความในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับแก่กลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนอยู่ในวันที่พระราช  
บัญญัตินี้ใช้บังคับ”

เนื่องจากมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการ  
รวมกันเป็นกลุ่มเกษตรกรได้ การตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้เฉพาะเพื่อคุ้มครอง  
ประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อ  
ป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจเท่านั้น ซึ่งการบัญญัติบังคับให้กลุ่มเกษตรกรต้อง  
จดทะเบียนเปลี่ยนสภาพเป็นสหกรณ์เมื่อจัดตั้งได้ ๓ ปี และถ้าไม่จดทะเบียนตามเวลาที่กำหนด  
นายทะเบียนจะต้องส่งเลิกกลุ่มเกษตรกรนั้น จึงย่อมเท่ากับเป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่ม  
เกษตรกรโดยตรง โดยไม่สามารถจะอ้างได้ว่าการจำกัดเช่นนั้น เพื่อประโยชน์ต่างๆ ดังที่กำหนดไว้ใน  
รัฐธรรมนูญ

๑.๓ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ต่อมาวุฒิสภาได้พิจารณาและมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างของสภาผู้แทนราษฎร และส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ครั้นเมื่อคณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว ก็ได้เสนอให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา วุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการร่วมกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย อันเป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ค้างงักยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ และสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่ร่างเดิมของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้มีมติในวันเดียวกันให้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็น มาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

#### ๑.๔ ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมีดังนี้

๑.๔.๑ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้ว เป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑.๔.๒ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

รัฐธรรมนูญ

ตราขึ้น

พิจารณา

นายชิง

สมาชิก

พระราช

บทบัญญัติ

สหกรณ์

แห่งราช

วรรคสอง

ตุลาคม

บทบัญญัติ

ข้อความ

๓๓๕

แต่อย่า

เสนอ

พ.ศ. ..

หรือไม่

การตรา

แรงงาน

ปัญหา

ประธา

แห่งราช

๑.๕.๓ มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

๑.๕.๔ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ทรราชขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญ ก็ขอได้โปรดพิจารณาวินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... มีผลเช่นเดียวกัน

๒. ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ ส่งความเห็นของนายชิงชัย มงคลธรรม และคณะ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวม ๖๖ คน ที่ว่านายปรีชา สุวรรณทัต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ ได้เสนอญัตติเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็น มาตรา ๔ ความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เป็นการเพิ่มเติมภายหลังจากที่ได้มีการลงมติยืนยันร่างเดิมตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว และการที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบในการเพิ่มเติมข้อความดังกล่าว น่าจะเป็นการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิมแล้ว จะแก้ไขเพิ่มเติมข้อความใดๆ อีกไม่ได้ หากจะอ้างว่าทำได้ตามมาตรา ๓๓๕ (๑) ก็ไม่น่าจะถูกต้องเพราะมาตรา ๓๓๕ (๑) ไม่ได้เปิดทางให้มีการเพิ่มเติมข้อความในพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาได้แต่อย่างใด จึงอาศัยความตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสนอความเห็นเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร

การรับเรื่องและรวมเรื่องทั้งสองเป็นเรื่องเดียวกัน

เรื่องที่ประธานวุฒิสภาเสนอมา เป็นความเห็นเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ส่วนเรื่องที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอมา เป็นความเห็นเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เพียงฉบับเดียว ทั้งนี้ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรต่างก็อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการเสนอความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

โดยที่การเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญทั้งสองกรณีนี้เป็นไปตามขั้นตอนและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย และเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่ประธานวุฒิสภาและที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งมาให้พิจารณานั้น คือ ร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน มีความเป็นมา ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย อย่างเดียวกันทุกประการ จึงเห็นสมควรรวมเรื่องที่ประธานสภาทั้งสองเสนอมาเป็นเรื่องเดียวกันส่วน ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ก็จะได้รับการวินิจฉัยในคราวเดียวกันด้วยตาม คำร้องขอของประธานวุฒิสภา

### ความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การที่สภาผู้แทนราษฎรนำร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ฉบับที่มีการเพิ่มเติมมาตรา ๔ เสนอไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยอ้างว่าเป็นร่างที่ถือว่าได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แล้วนั้น ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอความเห็นมา ต่างก็เห็นว่าร่างพระราช บัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม สมาชิกวุฒิสภาได้ชี้แจงเหตุผลสนับสนุนความเห็นของตนมาโดยละเอียด ซึ่งบางข้อก็ตรงกับ เหตุผลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เหตุผลดังกล่าวพอสรุปได้ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติใดจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (มาตรา ๕๒ ของรัฐธรรมนูญ) ซึ่งรัฐสภาย่อมประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ) การที่ร่างพระราชบัญญัติใด ๆ จะถือได้ว่าได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ก็ต่อเมื่อได้ผ่านการพิจารณาของแต่ละสภาแล้ว ดังที่บัญญัติเป็นกระบวนการในการตราพระราชบัญญัติ ในมาตรา ๑๗๔ และมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญ

๒. ถ้าวางพระราชบัญญัติใดต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแล้ว สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตามมาตรา ๑๗๖ ของรัฐธรรมนูญยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ถ้าเป็นร่างพระราช บัญญัติธรรมดา สภาผู้แทนราษฎรจะต้องรอไว้จนกว่าเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปก่อน แต่ถ้า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ซึ่งการพิจารณา ในครั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรมีทางเลือกสองทางและจะต้องลงมติเพียงทางใดทางหนึ่งเท่านั้น คือ ยืนยัน ร่างเดิม (ซึ่งหมายถึงร่างที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป) หรือยืนยันร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก

อนไซที่กำหนด  
พิจารณาวินิจฉัย  
สภาผู้แทนราษฎร  
และข้อกฎหมาย  
ซึ่งเดียวกันส่วน  
ด้วยกันด้วยตาม  
เดิมมาตรา ๕  
พระปรมาภิไธย  
ของรัฐธรรมนูญ  
ว่าร่างพระราช  
มาตรา ๒๖๒  
ซึ่งข้อก็ตรงกับ  
มของรัฐสภา  
(มาตรา ๕๐  
มของรัฐสภา  
พระราชบัญญัติ  
ธรรมนูญแล้ว  
นร่างพระราช  
ก่อน แต่ถ้า  
การพิจารณา  
คือ ยืนยัน  
รณาต่อไป)  
นวนสมาชิก

ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบ  
ของรัฐสภา แต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมข้อความหรือบทบัญญัติใดๆ เข้าไปในร่างหนึ่งร่างใด ย่อมไม่  
อาจถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้เคยผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภามาแล้ว เพราะสิ่งที่เดิมเข้าไป  
ใหม่นั้น ยังไม่เคยผ่านการพิจารณาจากวุฒิสภา

๓. ตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่าง  
เดิมของสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว กระบวนการเป็นอันจบสิ้นลง  
และไม่มีผู้ใดจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้นได้อีก ถึงแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านได้อ้างว่า  
การเดิมบทบัญญัติมาตรา ๕ ก็โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็ไม่มีบท  
บัญญัติใดกำหนดไว้ว่าเมื่อกรณีเข้าข่ายมาตรา ๓๓๕ (๑) แล้ว การตราพระราชบัญญัติไม่จำเป็นต้อง  
ปฏิบัติตามกระบวนการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

๔. การตราพระราชบัญญัติขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นไม่ว่าจะเป็น  
สาระสำคัญหรือไม่ ย่อมทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปทั้งฉบับ ซึ่งต่างจากกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติ  
มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะร่างพระราชบัญญัตินั้นจะตกไปทั้งฉบับก็ต่อเมื่อ  
ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นสาระสำคัญ แต่ในกรณีที่ข้อความดังกล่าวไม่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราช  
บัญญัติ ก็ให้เฉพาะข้อความนั้นเป็นอันตกไป

### คำวินิจฉัย

เหตุผลของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่สรุปไว้ข้างต้นนี้ ได้พิเคราะห์แล้ว  
เห็นว่ามิใช่น้ำหนักและฟังขึ้น แต่เห็นสมควรชี้แจงเหตุผลและขยายความเพิ่มเติมอีกบางประการ ดังนี้

### ๑. การตีความมาตรา ๑๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญ

๑.๑ ความเห็นที่ว่ารัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๖ ให้สิทธิสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะที่จะยืนยัน  
ร่างพระราชบัญญัติร่างใดร่างหนึ่งที่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาแล้วเท่านั้น (ไม่ว่าจะเป็นร่างเดิม  
ของสภาผู้แทนราษฎรเองหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วก็ตาม) และโดยปริยายจึงไม่ให้  
อำนาจสภาผู้แทนราษฎรทำการแก้ไขเพิ่มเติมร่างที่ตนได้มีมติยืนยันไปแล้ว และว่าการแก้ไขเพิ่มเติม  
ย่อมจะมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าว “ถูกตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”  
เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวยังมีได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภานั้น เป็นการตีความมาตรา ๑๗๖  
ที่น่าจะสอดคล้องกับบทฤษฎีและหลักการของระบบสภาคู่ที่รัฐธรรมนูญนี้ได้รับไว้ กล่าวคือ การตีความ  
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาจำเป็นต้องรักษาไว้อย่างเคร่งครัดซึ่งดุลอำนาจ  
ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาเสมอไป

๑.๒ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๒ สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เริ่มการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ก่อน ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติใดแล้วจึงจะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบ ท้วงติง หรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ หมายความว่าสภาทั้งสองจะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติตลอดทั้งสาย แต่ในกรณีที่สองสภานี้มีความเห็นแตกต่างกันโดยไม่มีทางระงับได้แล้ว รัฐธรรมนูญก็ยังกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่มีอำนาจชี้ขาดได้ในที่สุด ดังจะเห็นได้ว่าถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใดไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด มาตรา ๑๗๔ วรรคสามของรัฐธรรมนูญ “ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น” และในกรณีที่เป็นปัญหาอยู่นี้ คือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้กร่างพระราชบัญญัติที่ได้ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่และมีมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น “เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” ในทั้งสองกรณีนี้ รัฐธรรมนูญให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมานี้หรือที่มีมติยืนยัน ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว วุฒิสภาอาจจะไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวเลยก็เป็นได้

๑.๓ ในเมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเด็ดขาดในที่สุดอยู่แล้ว การตีความรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรกระทำการใดๆ นอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งและเจาะจงนั้น ย่อมมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจระหว่างสองสภาไปในทางที่ไม่พึงปรารถนาโดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงประการสำคัญที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้จะต้องมาจากการเลือกตั้ง และย่อม “เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย” เช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย และการตีความเช่นนั้นก็เท่ากับเป็นการเปิดทางกว้างให้สภาผู้แทนราษฎรโดยเสียงข้างมากมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติใดๆ ก็ได้ตามอำเภอใจ โดยอ้างเหตุว่าการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็เพื่อเป็นการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ครบถ้วนหรือสมบูรณ์ยิ่งขึ้นกว่าเดิม ซึ่งในที่สุดก็อาจนำไปสู่ภาวะเผด็จการในสภาผู้แทนราษฎรได้ ฉะนั้น ข้ออ้างที่ว่า การเพิ่มเติมมาตรา ๕ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ถึงแม้ยังมีได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา ก็เป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น จึงมีอาจะรับฟังได้

## ๒. การตีความรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๒ วรรคสามประกอบวรรคสี่

เมื่อได้วินิจฉัยว่าการเพิ่มเติมมาตรา ๕ เข้าไปในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันร่างเดิมแล้วมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ยังคงมีปัญหาอีกประการหนึ่งที่ถกเถียงกันอยู่มาก กล่าวคือ การกระทำดังกล่าวจะมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตกไปทั้งฉบับ หรือเพียงเฉพาะในส่วนที่เพิ่มเติมเข้ามาเท่านั้น คำตอบสำหรับปัญหานี้ย่อมขึ้นอยู่กับการตีความที่ถูกต้องของมาตรา ๒๖๒ วรรคสามและวรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม บัญญัติว่า “ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ... นั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติ... นั้นเป็นอันตกไป”

มาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป...”

จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ที่อ้างถึงข้างต้นนี้ ลำดับถ้อยคำหรือวลีในลักษณะที่ก่อให้เกิดข้อสงสัยและทำให้มีการถกเถียงกันมากกว่า เงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็น “สาระสำคัญ” ที่จะทำให้อ่างพระราชบัญญัติตกไปทั้งฉบับนั้น เป็นเงื่อนไขที่ครอบคลุมไปถึงกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติ “ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ด้วยหรือไม่ หรือจะใช้บังคับเฉพาะแต่กรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้น “มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้” เท่านั้น

เรื่องนี้พิเคราะห์แล้ว เห็นชอบด้วยกับสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอความเห็นว่า “การตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ว่าจะเป็นสาระสำคัญหรือไม่ ย่อมทำให้อ่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปทั้งฉบับ” และว่า “กรณีที่จะให้ตกไปเฉพาะส่วนที่บัญญัติไว้ในวรรคสี่นั้น จำกัดเฉพาะแต่กรณีที่ข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น” ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลดังนี้

๒.๑ วรรคสาม ของมาตรา ๒๖๒ แห่งรัฐธรรมนูญ แยกแยะกรณีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติใดๆ ออกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่ “มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” และกรณีที่ “มีการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” กรณีแรกเป็นเรื่องของ “ข้อความ” ซึ่งน่าจะหมายความถึงเนื้อหาสาระที่ปรากฏตามถ้อยคำที่ใช้ในร่างพระราชบัญญัติที่เป็นปัญหา ส่วนกรณีที่สองเป็นเรื่องของ “กระบวนการ” คือ ขั้นตอนและวิธีการที่จะต้องปฏิบัติตามในการตราพระราชบัญญัติ เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณากลับกรองของวุฒิสภา การลงคะแนนเสียง อัตราส่วนของคะแนนเสียงที่จำเป็นและเงื่อนไขเกี่ยวกับการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติและการยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ของสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น



๒.๒ สิ่งที่จะเป็น “สาระสำคัญ” (หรือไม่สำคัญ) ได้นั้น โดยลักษณะของความเป็นจริงแล้ว จะต้องเป็น “ข้อความ” ในคัวบทของร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ส่วนกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการ ในการตราพระราชบัญญัติมิอาจถือว่าเป็น “ข้อความ” ของร่างพระราชบัญญัติได้ ฉะนั้น ปัญหาเกี่ยวกับ กระบวนการตราพระราชบัญญัติจึงไม่ตกอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้เฉพาะ “ข้อความที่ขัดหรือแย้ง (ต่อรัฐธรรมนูญ) นั้น เป็นอันตกไป” ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติใดถูกตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องตกไปทั้งฉบับ ตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญอย่างไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น และวรรคสี่ ย่อมไม่มีผล ใช้บังคับแก่กรณีนี้เลย

๒.๓ มีผู้ให้ความเห็นว่า “ความในมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... มิใช่เป็น “สาระสำคัญ” ดังนั้น เฉพาะข้อความในมาตรา ๔ เท่านั้น จึงจะตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ ส่วนร่างพระราชบัญญัตินั้นย่อมเป็นอันใช้ได้” ข้อโต้แย้งนี้พิเคราะห์แล้ว เห็นว่ามีเหตุมาจากความ สับสนระหว่าง “ข้อความ” กับ “กระบวนการ” ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อันที่จริงการเพิ่มเติมมาตรา ๔ เป็นความพยายามที่จะทำให้อำนาจร่างพระราชบัญญัติ ๑ มีข้อความที่ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ฉะนั้น ในคัวของมาตรา ๔ เองนั้น ย่อมมีข้อความที่ถูกต้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ แต่สิ่งที่เกิดเป็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรา ๔ ก็คือ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติ นี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่ได้มีมติยืนยันร่างเดิมไปแล้วตามมาตรา ๑๗๖ ซึ่งหมายความว่า เป็นการทำผิดขั้นตอนในกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นั้นเอง มิใช่เป็นเพราะข้อความในมาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเป็นสาระสำคัญหรือไม่ เพราะฉะนั้นความเห็นที่ว่าเฉพาะมาตรา ๔ ดังกล่าวเท่านั้นควรจะตกไปตามวรรคสี่ของมาตรา ๒๖๒ แห่งรัฐธรรมนูญนั้น จึงเป็นความเห็นที่ไม่สอดคล้องกับหลักตรรกและมีอาจรับฟังได้

ด้วยเหตุและผลตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้วมีผลทำให้อำนาจร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

๒. สำหรับประเด็นที่ว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยัน ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๕

ความเป็นจริงแล้ว  
อนและวิธีการ  
ปัญหาเกี่ยวกับ  
ญัตติให้เฉพาะ  
ระราชบัญญัติ  
ตกไปทั้งฉบับ  
ย่อมไม่มีผล  
ณ์ พ.ศ. ....  
มาตรา ๒๖๒  
มาจากความ  
คิมมาตรา ๔  
รัฐธรรมนูญ  
หรือแย้งต่อ  
บทบัญญัติ  
มาตรา ๑๗๖  
รัฐธรรมนูญ  
คัญหรือไม่  
ตรา ๒๖๒  
ติสหกรณ์  
ตรา ๑๗๖  
รัฐธรรมนูญ  
มติยืนยัน  
ตรา ๒๕

และมาตรา ๓๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม หรือไม่นั้น เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ตกไปเองแล้วในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมติเพิ่มเติมมาตรา ๔ เข้าไป และก็มีใช้เป็นร่างที่เสนอไปให้นายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอีกด้วย จึงไม่มีความจำเป็นที่จะวินิจฉัยประเด็นนี้

๓. โดยที่ได้วินิจฉัยแล้วตามข้อ ๑ ว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตกไปทั้งฉบับ จึงไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยว่ามาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๕ หรือไม่

๔. สำหรับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... นั้น เห็นว่าเป็นปัญหาเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และมีที่มาและข้อกฎหมายเช่นเดียวกันทุกประการ จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นอันตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลเดียวกันกับในกรณีร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

นายสุจินดา ขงสุนทร  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

