

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๕๐

วันที่ ๖ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย มีประเด็นวินิจฉัย ตามคำร้องสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ตรารุ้ขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... มาตรา ๓ มาตรา ๕ วรรคห้า มาตรา ๖ และมาตรา ๘ ตรารุ้ขึ้นโดยมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยหรือไม่

เห็นว่า นายวรวัชย์ ชวพงศ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะรวม ๕๑ คน เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง ได้เสนอความเห็นต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ตรารุ้ขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งในสาระสำคัญแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กรณีเป็นไป gamเงื่อนไข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับเรื่องดังกล่าวไว้วินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ตามคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณการตราร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ แต่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏข้อเท็จจริงว่า การตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวดำเนินการ "ไม่เป็น" ไปตามบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๑ และมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในเรื่ององค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเรื่ององค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบผู้แทน สมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติถือเป็นตัวแทนของประชาชนที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้ทำหน้าที่แทนตน ในการประชุมของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณากฎหมายหรือดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับได้กำหนดจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาเป็นองค์ประชุมไว้อย่างแน่นอน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๑ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง จึงบัญญัติให้การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ก็ได้บัญญัติให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม อันเป็นการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาให้มีจำนวนมากเพียงพอที่จะร่วมกันแสดงความคิดเห็น และแสดงเจตนาในรูปของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เป็นไปด้วยความรอบคอบมีมุมมองที่หลากหลาย และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อพระมหากษัตริย์

ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคน  
ในประเทศจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ

เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่  
ของแต่ละสภาย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
และการประชุมวุฒิสภามีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจ  
นิติบัญญัติโดยองค์กรสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียง  
ลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม  
จะถือว่าการออกเสียงลงคะแนดังกล่าวเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาดังกล่าวที่ชอบ  
ด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ กล่าวคือในขั้นตอนของการลงมติซึ่งเป็นผลมาจากการประชุม  
ปรึกษาหารือและแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้อง  
เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง โดยจะต้องมีสมาชิกลงมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง  
ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะองค์ประชุมมิได้หมายความว่า  
แต่เพียงว่าเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุม  
หรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป จะเห็นได้ว่า องค์ประชุมของ  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นสาระสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตาม  
รัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด หากองค์ประชุมไม่ครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อาจส่งผลให้การดำเนินการ  
ตามมติที่ประชุมย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของแต่ละสภา  
หากมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ร่างพระราชบัญญัตินั้น  
เป็นอันต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

ในการตราร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล  
และประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงเพิ่มเติม และเอกสารประกอบคำชี้แจง  
ปรากฏว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๑/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๒๐ มิถุนายน  
๒๕๕๐ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม จำนวน ๒๐๖ คน ลา ๓๓ คน จึงมีจำนวน

สมาชิกที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๓๕ คน ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติ เห็นด้วย ๑๗ คน ไม่เห็นด้วย ๑ คน และไม่มีผู้งดออกเสียง หรือไม่ลงคะแนน รวม ๑๘ คน เห็นว่า ในขณะที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสมาชิกอยู่ในที่ประชุม จำนวน ๑๘ คน เป็นจำนวน น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (น้อยกว่า ๑๒๐ คน) ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในขณะนั้น จึงมีสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุม ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับในขณะนั้น

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ตราขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่รัฐสภา สมาชิกแทนราษฎร และวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... กล่าวคือ ในการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๔/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐ มีสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม จำนวน ๒๐๔ คน ลา ๔๕ คน จึงมีจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริง ในขณะนั้นจำนวน ๑๕๙ คน ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาเสร็จแล้วเรียงลำดับมาตรา และในวาระที่สามเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวสมควรประกาศ ใช้เป็นกฎหมาย ปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติ เห็นด้วย ๘๕ คน ไม่เห็นด้วย ๔ คน งดออกเสียง ๒ คน ไม่มีผู้ไม่ลงคะแนน รวม ๙๑ คน เป็นจำนวนน้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (น้อยกว่า ๑๒๕ คน) ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมด จึงมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุมตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม จำนวน ๒๑๒ คน จากจำนวนสมาชิก

สถานีวิทยุวิทยุติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๒ คน ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติของ นายบรรศักดิ์ อูวรรณโณ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เสนอให้ที่ประชุมทบทวนร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... เนื่องจากพบว่ามีความคิดเห็นและอาจกระทบต่อการใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติให้ทบทวนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยในการลงมติครั้งแรกมีสมาชิกลงมติเห็นด้วย ๘๑ คน ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย ไม่มีผู้งดออกเสียงและไม่ลงคะแนนเสียง ๑ คน รวม ๘๒ คน เป็นจำนวนน้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (น้อยกว่า ๑๒๑ คน) ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมด ซึ่งการลงมติให้นำร่างพระราชบัญญัติมาทบทวนเพื่อแก้ไขนั้น ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๒๖ กำหนดให้ที่ประชุมต้องมีมติเห็นชอบให้นำกลับมาทบทวนด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันประชุม ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ลงมติใหม่ในครั้งที่สอง ปรากฏว่ามีสมาชิกลงมติให้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาทบทวนเพื่อแก้ไข คือ เห็นด้วย ๑๓๒ คน ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย ไม่มีผู้งดออกเสียง หรือไม่มีผู้ไม่ลงคะแนนเสียง ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ผิดพลาดและคลาดเคลื่อนให้สมบูรณ์ และลงมติในวาระที่สามว่าสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย มีผู้เห็นด้วย ๑๕๕ คน ไม่เห็นด้วย ๑๓ คน งดออกเสียง ๑ คน และไม่มีผู้ไม่ลงคะแนน รวม ๑๖๙ คน จึงเป็นจำนวนน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมดในขณะนั้น

ดังนั้น ในการประชุมลงมติร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... วาระที่หนึ่ง วาระที่สาม และวาระทบทวนของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุม กรณีจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ และมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ดังข้าง โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง และเป็นอย่างอื่น

ตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม กรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด  
เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... ในประเด็นอื่นอีก  
เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

นายอุดมศักดิ์ นิตินนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ