

## คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑)

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๐๓ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กรณีสภาผู้แทนราษฎรยื่นยื่นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของวุฒิสภาเสียก่อน ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา วุฒิสภาได้พิจารณาและมีมติแก้ไขเพิ่มเติมในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ และส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วมีมติไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ในคราวประชุม ครั้งที่ ๒๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ และมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วได้เสนอรายงาน และร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาทั้งสอง โดยสภาผู้แทนราษฎรนำบรรจุเข้าวาระการประชุม ครั้งที่ ๓๓ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ส่วนวุฒิสภานำบรรจุเข้าวาระการประชุม ครั้งที่ ๓๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรใช้สิทธิยื่นร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ต่อไปทันที มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายท้วงติงว่า ควรรอให้วุฒิสภาใช้สิทธิพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันก่อน จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงจะใช้สิทธิ



LIRT

ยื่นร่างพระราชบัญญัติได้ ในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติว่าสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้สิทธิยื่นร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่ต้องรอการพิจารณาของวุฒิสภา และมีมติยื่นยันให้ใช้ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ แจ้งผลการประชุมให้วุฒิสภาได้ทราบพร้อมทั้งแจ้งว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ถือว่าผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และจะส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไป

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ที่ประชุมวุฒิสภาเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องรอให้วุฒิสภาพิจารณารายงานของคณะกรรมการร่วมกันให้เสร็จตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๒๓ เสียก่อน จากนั้นจึงใช้สิทธิยื่นร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๖ ได้ หากข้ามขั้นตอนนี้ไปถือเป็นการใช้สิทธิโดยผิดพลาด มติของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ จึงไม่มีผลบังคับ ไม่อาจถือว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๐๓ คน จึงเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ดังนี้

การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยื่นยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยที่วุฒิสภายังมิได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกัน กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๗๖ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว กรณีปัญหาตามคำร้อง เป็นเรื่องที่วุฒิสภาขอแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... จนมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรานี้ได้ระบุขั้นตอนต่อไปว่า “ฯลฯ และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน”



เห็นว่า ข้อความตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักทั่วไปของขั้นตอนในการตรากฎหมายว่าหากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมการร่วมกันก็ให้อำนาจยับยั้งได้ โดยให้มีผลตามที่มาตรา ๑๗๖ บัญญัติไว้ กล่าวคือ โดยทั่วไปในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อมีการยับยั้งซึ่งเกิดจากการไม่เห็นชอบด้วยของสภาใดสภาหนึ่ง ก็จะต้องรอไว้หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งยับยั้ง เมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว มาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่งได้ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรที่จะนำร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันเห็นชอบมาลงมติ หากได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา จะเห็นได้ว่าตามมาตรา ๑๗๕ (๓) หากได้มีข้อความตอนใดระบุว่า สภาทั้งสองจะต้องทราบรายงาน และร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันเสียก่อน แต่ละสภาจึงจะมีสิทธิยับยั้งได้ จึงสรุปได้ว่า ความหมายของมาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ในกรณีวุฒิสภาขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ จนมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันแล้ว ระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันที่สภาผู้แทนจะต้องรอให้ล่วงพ้นไปเสียก่อนจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยหรือมีมติยับยั้ง หลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงจะมีอำนาจดำเนินการลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างของคณะกรรมการร่วมกันได้แต่ในมาตรา ๑๗๖ วรรคสองได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไปดังกล่าวข้างต้นว่า หากร่างพระราชบัญญัติที่แต่ละสภาไม่เห็นชอบด้วยหรือยับยั้งนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ทันที โดยลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาได้ คำว่า “ทันที” ตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ย่อมมีความหมายชัดเจนในตัวเองว่าหากสภาใดสภาหนึ่ง ไม่เห็นชอบด้วยหรือยับยั้ง สภาผู้แทนราษฎรก็สามารถลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างของคณะกรรมการร่วมกันได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันล่วงพ้นไปก่อน ดังเช่นในกรณีของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัตินับนี้เกี่ยวกับการเงิน การที่สภาผู้แทนราษฎรมีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันก่อนที่วุฒิสภาจะมีการประชุมและไม่เห็นชอบด้วยหรือยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว สภาผู้แทนราษฎรย่อมมีอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวที่จะลงมติยืนยันร่างเดิมได้โดยชอบทันทีโดยไม่ต้องรอให้วุฒิสภาประชุมเพื่อพิจารณาร่างของคณะกรรมการร่วมกันเสียก่อน ซึ่งแม้ในอดีตที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎรเคยรอให้วุฒิสภาประชุมเสียก่อนก็ตาม ธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวก็หาใช่เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติไว้ การไม่ปฏิบัติตามของสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้อาจจะผิดมารยาททางการเมืองไปบ้าง แต่ก็มิได้ตัดทอนอำนาจของวุฒิสภาที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันต่อไป และการฝ่าฝืน



ดังกล่าวก็มิได้ทำให้วุฒิสภามีอำนาจที่จะถ่วงรื้อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไปได้อีก ไม่ว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างของคณะกรรมการร่วมกันหรือไม่ก็ตาม อำนาจเด็ดขาดที่จะผ่านร่างพระราชบัญญัติก็ยังคงอยู่กับสภาผู้แทนราษฎรทุกกรณี เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ก็บัญญัติให้ถือว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งหมายถึงทั้งสองสภาเห็นชอบด้วยนั่นเอง ทั้งปัญหาขัดแย้งในการขอแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาก็เพียงเกี่ยวกับคำว่า “ยอมรับนับถือ” กับ “ยอมรับ” เท่านั้น อันมิใช่ข้อสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด เมื่อคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและความเสียหายของประเทศชาติแล้ว เห็นว่า ไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง เพราะมูลเหตุเพียงสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้มิได้ปฏิบัติตามประเพณีที่เคยปฏิบัติกันมาเท่านั้น จึงไม่อาจถือว่าสภาผู้แทนราษฎรฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายตามที่ผู้ร้องกล่าวหา

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และมาตรา ๑๗๖

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ