

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓/๒๕๔๕

วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕

เรื่อง วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. และมีมติยืนยันให้ใช้ร่างเดิมโดยไม่รอการพิจารณาของวุฒิสภา

ประธานวุฒิสภาได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ^(๑) เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มีใจความดังต่อไปนี้

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญนิติบัญญัติ ครั้งที่ ๑ วันพุธที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามหนังสือที่ สผ ๐๐๐๘/๕๗๘๕ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ วุฒิสภาได้พิจารณาและมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ ในการประชุมสภา ครั้งที่ ๑๕ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๔ และส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วมีมติไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาในคราวประชุม ครั้งที่ ๒๔ วันพฤหัสบดีที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ ทั้งสองสภาจึงตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จากนั้นจึงรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภาทั้งสอง โดยสภาผู้แทนราษฎรนำบรรจุเข้าวาระการประชุม ครั้งที่ ๓๓ วันพุธที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ วุฒิสภาบรรจุเข้าวาระการประชุม ครั้งที่ ๓๗ วันศุกร์ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันแล้วมีมติไม่เห็นชอบด้วยที่คณะกรรมการร่วมกันได้ตัดคำว่า “ยอมรับนับถือ”

(๑) นำส่งศาลรัฐธรรมนูญโดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามหนังสือที่ สว ๐๐๐๗/๕๑๑๖ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔

ในมาตรา ๔ (๑) ให้เหลือเพียง “ยอมรับ” หลังจากมีมติดังกล่าวแล้ว ได้มีสมาชิกเสนอว่า เนื่องจาก ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงขอให้ที่ประชุมใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ต่อไปในวันที่ มีผู้อภิปรายท้วงติงว่าควรต้องรอให้วุฒิสภาใช้สิทธิ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันก่อน แล้วสภาผู้แทนราษฎรจึงจะใช้สิทธิยื่นยัน ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ได้ แต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่า สภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่ต้องรอการพิจารณาของวุฒิสภาแล้วมีมติยื่นยันให้ใช้ร่างเดิม ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือ ที่ สผ ๐๐๐๘/๘๘๘๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ แจ่มติดังกล่าวให้วุฒิสภาทราบพร้อมทั้ง แจ้งว่า ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และจะส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้น ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไป

ต่อมาในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๗ เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ประธาน วุฒิสภาได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงหนังสือแจ้งการยื่นยันร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจากประธาน สภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งหารือที่ประชุมว่าวุฒิสภาควรจะทำอย่างไรต่อไป และประธานวุฒิสภา ได้ให้กรรมการร่วมกันชี้แจงและเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาแสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราช บัญญัติดังกล่าวโดยสังเขป ปรากฏว่าความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่าการใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัติ ของสภาผู้แทนราษฎรกระทำไปโดยไม่รอให้วุฒิสภาพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกัน เสียก่อน จึงมีปัญหาคำถามไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญปรากฏอยู่อย่างชัดเจน และมีแนวทางที่จะหยิบยก ขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอยู่สองแนวทาง คือมาตรา ๒๖๒ โดยสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ไม่น้อยกว่า ๗๐ คน ใช้สิทธิเสนอปัญหาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ผ่านประธานวุฒิสภา ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้า ฯ โดยกล่าวอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และตาม มาตรา ๒๖๖ โดยมติของที่ประชุมวุฒิสภาเอง หากเห็นว่ากรณีนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของวุฒิสภา

เมื่อได้มีการอภิปรายในปัญหาดังกล่าวแล้ว ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติด้วยคะแนนเสียง ๘๖ ต่อ ๕๐ ให้วุฒิสภาส่งปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยมีเหตุผลว่า ในการยื่นยันร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องรอให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ตามรายงานของคณะกรรมการ

ร่วมกันตามมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา ข้อ ๑๒๓ เสียก่อน จึงจะใช้สิทธิยื่นร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๖ ได้ หากข้ามขั้นตอนนี้ไปก็ถือเป็นการใช้สิทธิ โดยผิดพลาด และไม่อาจถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

ดังนั้น วุฒิสภาจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ของคณะกรรมการร่วมกัน แต่วุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว จะถือว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ได้ถูกยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

๒. ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า กรณีเช่นนี้มีใช่เป็นการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบตามร่างเดิมและให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว มติของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจะถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

๓. การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบตามร่างเดิมทันทีโดยไม่รอฟังผลการพิจารณาของวุฒิสภา ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอได้ ถือว่าอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในกรณีนี้ถูกตัดทอนหรือไม่

พิจารณาแล้ว ในเบื้องต้นจะวินิจฉัยว่า เรื่องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า ข้อความในบทบัญญัติดังกล่าวที่ว่า “มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” เป็นข้อความที่มีความหมายไม่แน่ชัด ดังนั้น เพื่อให้ได้ความแน่ชัด จึงต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว

จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นภายใต้หมวด ๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ทำให้ได้ทราบว่า แต่เดิม มาตรา ๒๖๖ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่คณะทำงานยกร่างขึ้น และคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบด้วย มีข้อความ ดังนี้

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”^(๒)

ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาร่างมาตรา ๒๖๖ และเลขานุการคณะกรรมการฯ ได้รายงานที่ประชุมว่า “มาตรานี้เป็นเรื่องขององค์กรในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่ามีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ไม่เกี่ยวกับกระทรวงหรือกรม และไม่เกี่ยวกับองค์กรหนึ่งเกิดความขัดแย้งกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าที่มีก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ” คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีมติให้ตัดคำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออก เพราะนอกจากปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ อาจซ้ำซ้อนกันแล้ว ยังอาจมีปัญหว่าองค์กรต่างๆ เถียงว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตนด้วย^(๓)

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ ในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๖๖ ของคณะกรรมการฯ โดยไม่มีการแก้ไข^(๔)

ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ย่อมเห็นได้ว่า ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง ปัญหาอันเกิดจากการที่อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญซ้ำซ้อนกัน หรือที่เกิดจากการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งปฏิบัติภารกิจมีอำนาจหน้าที่นั้นๆ

เมื่อได้ทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว จะได้วินิจฉัยว่า การเสนอเรื่องของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยทั้ง ๓ ข้อดังกล่าวแล้วข้างต้น มิใช่ปัญหาที่เกิดจากการที่อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซ้ำซ้อนกัน หรือที่เกิด

(๒) (๓) และ (๔) ร.ศ. มন্ত্রী รูปสุวรรณ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กรุงเทพฯ ฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน ๒๕๕๒ หน้า ๔๑๕

จากการที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาปฏิเสธการมีอำนาจหน้าที่นั้นๆ อันจะถือได้ว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนั้น เรื่องที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้อง จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่
ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ