

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๑๕/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๕๕

วันที่ ๒๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคหก ว่า กรอบการเจรจาอนุสัญญาหรือความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสองและวรรคห้า หรือไม่

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของผู้ร้อง (นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ สมาชิกวุฒิสภา กับคณะรวม ๗๐ คน) ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคหกข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ ดังนี้

คณะรัฐมนตรี โดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี มีหนังสือที่ นร ๐๕๐๓/๒๕๔๕๐ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ถึงประธานรัฐสภา เพื่อเสนอรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจาอนุสัญญาหรือความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ ซึ่งประธานรัฐสภาได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๕ และรัฐสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจาอนุสัญญาหรือความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อนดังกล่าวแล้ว



ผู้ร้องเห็นว่า กรอบการเจรจาอนุสัญญาหรือความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน อาจมีลักษณะเป็นหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและกรอบการเจรจาที่คณะรัฐมนตรีนำส่งรัฐสภาเพื่อพิจารณาในครั้งนี้มีลักษณะแตกต่างจากครั้งอื่น เนื่องจากเป็นกรอบการเจรจาที่ไม่มีการระบุประเทศคู่สัญญาหรือองค์การระหว่างประเทศที่เป็นคู่สัญญา ซึ่งมีลักษณะเป็นกรอบการเจรจาทั่วไป เพื่อจะนำไปใช้เป็นการเจรจา กับประเทศต่าง ๆ ในอนาคต โดยไม่ต้องนำมาเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภาอีก ทั้งเอกสาร กรอบการเจรจານี้ ก็ไม่มีข้อความใดบ่งบอกถึงการเป็นกรอบการเจรจา จึงมีข้อสงสัยว่าเอกสารดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาที่รัฐสภาจะต้องให้ความเห็นชอบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง หรือไม่ และเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคห้า ที่กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือ สังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ อย่างมีนัยสำคัญแล้ว ผู้ร้องเห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีไม่จัดทำหรือเร่งรัดให้มีการตรากฎหมายเพื่อ กำหนดกรอบการเจรจาเพื่อใช้เป็น “กรอบการเจรจากลาง” โดยเร็ว แต่มีการออกกรอบการเจรจา อนุสัญญาหรือความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน ตามที่คณะรัฐมนตรีนำส่งรัฐสภาเพื่อขอ ความเห็นชอบดังกล่าวนี้ เป็นการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคห้า หรือไม่ ผู้ร้องจึงเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๕๐ วรรคหก เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้ วินิจฉัยชี้ขาด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคหก ประกอบมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมี บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือ มีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของ ประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่าง มีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน หกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว” วรรคสาม บัญญัติว่า “ก่อนการดำเนินการเพื่อทำ หนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูล



และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย” และวรรคหก บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคหก ประกอบมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) เฉพาะกรณีที่มีปัญหาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง กล่าวคือ ๑) หนังสือดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขต ไทย หรือไม่ ๒) เป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทย มีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือไม่ ๓) เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือไม่ ๔) เป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือไม่ และ ๕) เป็นหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ อย่างมีนัยสำคัญ หรือไม่ ซึ่งถ้าเป็นหนังสือสัญญาที่เข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งในห้าลักษณะดังกล่าว จึงจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๐ วรรคสามและวรรคสี่ ยังได้กำหนดขั้นตอนในการทำหนังสือสัญญาทั้งห้าประเภทดังกล่าว ดังนี้

๑. ก่อนคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญา คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการใน สองขั้นตอนด้วยกัน คือ ขั้นตอนแรกต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และขั้นตอนที่สอง ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น รวมทั้งต้องเสนอกรอบการเจรจาต่อ รัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการ ขอความเห็นชอบเกี่ยวกับหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง

๒. เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้อง ให้ประชาชนเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญา ดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางหรือขนาดย่อม คณะรัฐมนตรี ต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสี่

๓. หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่จะแสดงเจตนาให้ หนังสือสัญญานั้นมีผลผูกพัน ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง

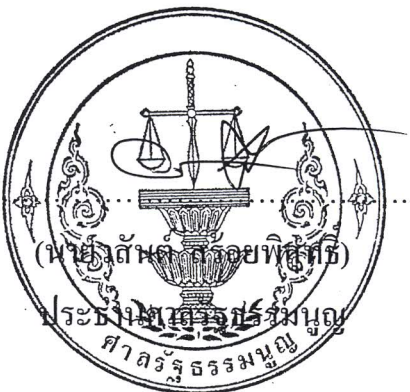


- ๔ -

เมื่อพิจารณาขั้นตอนดังกล่าวแล้ว เห็นว่า กรอบการเจรจาอนุสัญญาหรือความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน เป็นเพียงขั้นตอนเริ่มต้นที่จะนำไปสู่การทำหนังสือสัญญาประเภทที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง โดยคณะรัฐมนตรีต้องเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบก่อนที่จะมีการทำหนังสือสัญญาต่อไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสาม กรอบการเจรจาดังกล่าวจึงยังไม่ใช้หนังสือสัญญาตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสองแต่อย่างใด ประกอบกับการที่ผู้ร้องมีความสงสัยเกี่ยวกับรายละเอียดในกรอบการเจรจาว่าอาจไม่ถูกต้องอย่างไรนั้น ย่อมเป็นกรณีที่รัฐสภาสามารถทักท้วงหรือให้ข้อเสนอแนะกับฝ่ายบริหารได้อยู่แล้ว ตามหลักการให้ความเห็นชอบการทำหนังสือสัญญาบางประเภทของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มิใช่กรณีที่มิมีปัญหาตามวรรคสอง ในชั้นนี้จึงยังไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคหก ที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด

สำหรับข้อที่ผู้ร้องเห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีไม่จัดทำหรือเร่งรัดให้มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดกรอบการเจรจาเพื่อใช้เป็น “กรอบการเจรจากวาง” โดยเร็ว แต่ได้มีการออกกรอบการเจรจาอนุสัญญาหรือความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อนดังกล่าวนี้ อาจเป็นการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคห้า หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคหก ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเฉพาะกรณีที่มีปัญหาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง เท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการกระทำหรืองดเว้นกระทำการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคห้า

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้อง



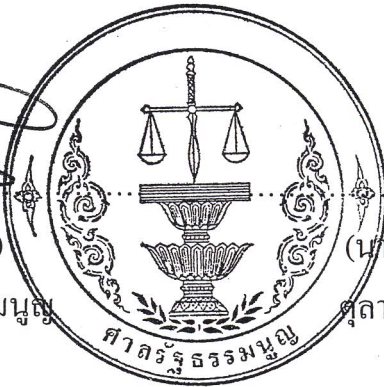


(คำสั่งที่ ๑๘/๒๕๕๕)

(นายจรูญ อินทजार)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเฉลิมพล เอกอุรุ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายชัย ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ