

คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓/๒๕๔๒

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๒ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงปรากฏตามเอกสารที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาว่า สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๒ และส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวคืนมาจากวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๒ และลงมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๕ (๓)

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ตามความเห็นของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มิได้เกิดจากการริเริ่มเสนอโดยอิสระของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย แต่เป็นการเสนอตามเงื่อนไขที่รัฐบาลเจรจากับต่างประเทศ ดังปรากฏตามหนังสือของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนั้น ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๔ (ลงนามเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑) และฉบับที่ ๕ (ลงนามเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๑) ที่รัฐบาลไทยโดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นำไปขอความเห็นชอบจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ ดังกล่าวได้ระบุว่า รัฐบาลไทยไปตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลาย ทั้งระบุด้วยว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นใดบ้าง และต้องผ่านรัฐสภาภายในวันที่เท่าไร หากไม่ปฏิบัติจะมีผลต่อการอนุมัติความช่วยเหลือ และเงื่อนไขต่างๆ ตามหนังสือแจ้งความจำนงฉบับต่อไป

หนังสือของนายกรัฐมนตรีที่มีไปถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๑ สอดคล้องและเป็นไปตามหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๔ ที่ลงนามเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และฉบับที่ ๕ ที่ลงนามเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ โดยการดำเนินการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มิใช่เป็นไปโดยสมัครใจปกติของการบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อคณะรัฐมนตรีมิได้นำเอาข้อตกลงที่ทำกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะข้อตกลงตามหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ มาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน การตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังกล่าวจึงเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่าตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การตราพระราชบัญญัติได้บัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ เช่น มาตรา ๕๒ ถึงมาตรา ๕๔ และมาตรา ๑๖๕ ถึงมาตรา ๑๘๐ และมาตรา ๑๕๐ ซึ่งกล่าวถึงขั้นตอนและกระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภา เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ฯ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ การที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งขึ้นพิจารณาใหม่ การนำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย การลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา เป็นต้น

ประเด็นที่ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๕ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ในมาตรา ๒๒๕ บัญญัติว่า “มาตรา ๒๒๕ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

ในวรรคสองของมาตรา ๒๒๕ ข้อความที่ว่า “หนังสือสัญญาใดที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” นั้น เห็นว่ากรณีหนังสือสัญญาที่รัฐบาลไทยทำไว้กับต่างประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งจะต้องมีการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น รัฐบาลจะต้องนำสัญญานั้นมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งจัดเป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับประเภทของหนังสือสัญญา ซึ่งจะต้องมีการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา กล่าวคือ การนำสัญญามาขอความเห็นชอบจากรัฐสภา มิใช่การตราพระราชบัญญัติ และเป็นขั้นตอนที่เป็นคนละส่วนกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนมาตรา ๒๖๒ (๑) บัญญัติว่า “หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า” ถ้อยคำที่ว่า “ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” มีความหมายว่า ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ตามที่กล่าวแล้วในตอนต้น

ดังนั้นเมื่อได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้แล้ว โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๒๒๕ มิใช่กระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของ

รัฐธรรมนูญในความหมายดังกล่าว คำร้องที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรยื่นมายังศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่
เข้าเงื่อนไขมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ