**คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ**

**ที่ ๓/๒๕๔๒** **วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๒**

**เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย**

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๒ แจ้งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๒ คน ขอให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบแล้วเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงชื่อ ๑๑๒ คน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จึงส่งเรื่องพร้อมความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑)

ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๒ คน มีว่า

๑. โดยทั่วไป การตราพระราชบัญญัติจะเริ่มต้นกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี ถ้าร่างพระราชบัญญัติใดเกี่ยวด้วยการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้จะต้องมีมติของพรรคการเมืองให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อมีกฎหมายในเรื่องนี้มารองรับ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐

๒. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะเริ่มจากสภาผู้แทนราษฎรไปจนถึงวุฒิสภา และไปสู่ขั้นตอนสุดท้ายคือ การทูลเกล้า ฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา อย่างไรก็ตาม หากมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ร่างพระราชบัญญัตินั้นย่อมตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑

ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง ๑๑๒ คน มีความเห็นว่า กระบวนการดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องปกติ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกิดจากการริเริ่มเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี

๓. แต่ในกรณีที่ต้องตราพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้เจรจาตกลงกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ และในการเจรจาตกลงนั้นมีเงื่อนไขให้รัฐบาลไทยต้องมาดำเนินการตราพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น คณะรัฐมนตรีต้องนำเอาข้อตกลงหรือหนังสือสัญญาดังกล่าวมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๔ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว จึงไปดำเนินการออกพระราชบัญญัติต่อไป

๔. กรณีร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นที่ชัดเจนว่ามิได้เกิดจากการริเริ่มเสนอโดยอิสระของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย แต่เป็นการเสนอและดำเนินการทางรัฐสภาตามเงื่อนไขที่เจรจากับต่างประเทศตามที่ปรากฏความชัดเจนในหนังสือของนายกรัฐมนตรีถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๑ และสอดคล้องกับหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๔ ลงนามเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และฉบับที่ ๕ ลงนามเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๑ ซึ่งรัฐบาลไทยยื่นต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีข้อความระบุว่าการตรากฎหมายดังกล่าวเป็น “เกณฑ์ปฏิบัติ” ที่รัฐบาลไทยต้องดำเนินการและระบุรายละเอียดหลายประการของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว ฉะนั้น การตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จึงเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๔ มิใช่เป็นไปโดยสมัครใจตามปกติของการบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อรัฐบาลมิได้นำเอาข้อตกลงที่ทำกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาขอความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน การตราร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จึงเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

**ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย**

ประเด็นปัญหาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) บัญญัติว่า “หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า”

กรณีคำร้องนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๒ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (ตั้งแต่ ๖๔ คนขึ้นไป) ขอให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการได้ตามข้อ ๑๐ ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเพียงพอที่จะวินิจฉัยความเห็นตามประเด็นดังกล่าวได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียวว่า ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ได้ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ในประเด็นนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติเรื่องการตราพระราชบัญญัติไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา ดังปรากฏในมาตราต่าง ๆ เช่น มาตรา ๕๒ ถึงมาตรา ๕๔ มาตรา ๑๖๙ ถึงมาตรา ๑๘๐ มาตรา ๑๕๐ กรณีนี้ จากสารบบของวุฒิสภามีว่า ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๒ และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วจึงได้เสนอต่อวุฒิสภา วุฒิสภาพิจารณาในการประชุมวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๒ และลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบางมาตรา และส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๒ ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาแจ้งว่า ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของวุฒิสภาในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๒ จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องเป็นไปตามกระบวนการในการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว อีกทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง ๑๑๒ คน มิได้กล่าวอ้างว่าการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญในขั้นตอนใด อย่างไร และไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตราใดของรัฐธรรมนูญ เพียงแต่อ้างว่าคณะรัฐมนตรีมิได้ริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยอิสระต่อรัฐสภาเท่านั้น

การอ้างเงื่อนไขที่ปรากฏในหนังสือซึ่งนายกรัฐมนตรีมีไปถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร และข้อความในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ ว่า กรณีร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะต้องนำหนังสือแจ้งความจำนงมาขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนตามมาตรา ๒๒๔

ของรัฐธรรมนูญ จึงจะตรากฎหมายฉบับนี้ได้นั้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหมวด ๗ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี บัญญัติว่า "หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา" มีความหมายเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการที่รัฐบาล คือ ฝ่ายบริหารจะทำสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ หากจะต้องมีการตราพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น รัฐบาลจะต้องนำสัญญานั้นมาขอความเห็นชอบของรัฐสภา เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับลักษณะของสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนเท่านั้น มิใช่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้สำหรับการตราพระราชบัญญัติ

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ