

## คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓/๒๕๕๒

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... トラขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีคำร้องเป็นหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สพ ๐๐๐๑/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๒ คน ได้เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว トラขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นร่างที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติรับหลักการเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๑ และลงมติเห็นชอบด้วยเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๒ วุฒิสภาได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๒ และลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๒ และลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และกำลังจะดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๑๑๒ คน มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ ที่รัฐบาลไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นำไปขอความเห็นชอบจากกองทุนการเงิน

ระหว่างประเทศ ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ให้รัฐบาลไทยไปตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ล้มละลาย ทั้งระบุด้วยว่า ให้แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นอะไรและต้องผ่านรัฐสภา ภายในวันที่เท่าไร ซึ่งมีการ ย้ำถึงขนาดที่ว่า การตรากฎหมายดังกล่าวเป็น “เกณฑ์ปฏิบัติ” คือ เป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องปฏิบัติ หากไม่ปฏิบัติก็จะมีผลกระทบต่อการอนุมัติความช่วยเหลือและเงื่อนไขต่างๆ ตามหนังสือแจ้งความ จำนงฉบับต่อๆ ไป

ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นี้เป็นที่ปรากฏชัดเจนว่า มิได้เกิดจากการ ริเริ่มเสนอโดยอิสระของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย แต่เป็นการเสนอและผ่านการพิจารณาของสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จนถึงขั้นจะนำความขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามเงื่อนไข ที่เจรจากับต่างประเทศดังปรากฏตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/๑๑๕๓๑ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี มีถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า เนื่องจากร่างพระราช บัญญัติในเรื่องนี้จำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตาม เงื่อนไขที่เจรจากับต่างประเทศ

เมื่อการดำเนินการในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นไปตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มิใช่เป็นไปโดยสมัครใจตามปกติของการบริหารราชการ แผ่นดิน คณะรัฐมนตรีมิได้นำเอาข้อตกลงที่ทำกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะข้อตกลง ตามหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ มาขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน การตราพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธฯ จึงเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑)

กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีวัตถุประสงค์ข้อหนึ่ง คือ ให้ความมั่นใจแก่สมาชิกโดยการ จัดเตรียมทรัพยากรไว้ช่วยเหลือเป็นการชั่วคราว โดยมีมาตรการที่คุ้มครองอย่างพอเพียง เพื่อให้สมาชิก มีโอกาสแก้ไขภาวะวิกฤตในดุลการชำระเงิน โดยไม่ต้องใช้มาตรการที่เป็นอันตรายต่อความเจริญ ก้าวหน้าของชาติ หรือประชาชาติ

กองทุนไม่บังคับให้ประเทศใดเป็นสมาชิก และเมื่อประเทศสมาชิกมีปัญหาการชำระเงินระหว่าง ประเทศ กองทุนก็ไม่บังคับให้ขอรับความช่วยเหลือจากกองทุน ถ้าประเทศสมาชิกมีปัญหาการ ชำระเงิน และขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุน กองทุนจะให้ความช่วยเหลือตามข้อบังคับ

ในการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุน ประเทศสมาชิกของกองทุนต้องมีหนังสือ แสดงเจตจำนง ซึ่งเป็นการแจ้งวัตถุประสงค์และนโยบายที่จะขอให้กองทุนอนุมัติการให้ stand-by arrangement แก่ประเทศผู้ขอ การอนุมัติของกองทุน คือ การอนุญาตให้ประเทศสมาชิกผู้ขอได้รับ เงินตราต่างประเทศตามจำนวนที่อนุญาต หนังสือแสดงเจตจำนงมิได้เป็นสัญญาหรือพันธะใดๆ เป็นการ

กระทำแต่ฝ่ายเดียวทางกฎหมาย เพราะวัตถุประสงค์และนโยบายที่แจ้งให้กองทุนทราบอาจเปลี่ยนแปลงได้โดยไม่ต้องหารือกับกองทุน หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นเพียงเอกสารฝ่ายเดียวที่เจ้าหน้าที่ของประเทศผู้ทำต้องรับผิดชอบ อย่างไรก็ตามในหนังสือแสดงเจตจำนงนั้นทำขึ้นโดยปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของกองทุน อาจกล่าวได้เพียงว่า เป็นสัญญาในสาระ เพราะข้อความนั้นเป็นผลของการเจรจา แต่กองทุนไม่ถือว่า stand-by arrangement เป็นสัญญาระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงหลีกเลี่ยงที่จะใช้ข้อความที่มีความหมายว่าเป็นสัญญาใน stand-by arrangement และ letter of intent แต่อาจกำหนดแผนปฏิบัติการ (performance criteria) หรือเงื่อนไขในการถอนเงินด้วยก็ได้ การที่ประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข อาจมีผลทำให้ประเทศสมาชิกไม่อาจขอใช้ทรัพยากรตาม stand-by arrangement ได้ เว้นแต่กองทุนจะยกเว้นเงื่อนไขนั้น อย่างไรก็ตาม การไม่สามารถปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการที่แจ้ง ไม่ถือเป็นการฝ่าฝืนพันธกรณีที่มีต่อกองทุน และไม่ก่อให้เกิดการลงโทษตามข้อกำหนดของกองทุน

ตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่า ในหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ ที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุน เป็นเพียงหนังสือบอกกล่าวกองทุนว่า รัฐบาลไทยจะมีมาตรการและระยะเวลาเกี่ยวกับกฎหมายอย่างไร แต่ไม่พบข้อความที่กองทุนบังคับให้รัฐบาลไทยตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย

โดยที่คดีนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย และข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับและมีอยู่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องหาพยานหลักฐานอื่นได้อีก

#### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๑๖๕ มาตรา ๑๗๐ มาตรา ๑๗๑ มาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ มาตรา ๑๗๔ มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ มาตรา ๑๗๗ มาตรา ๑๗๘ และมาตรา ๒๒๔

(๒) Articles of Agreement of the International Monetary Fund. Articles I (v), V Sect. 3 and 4

(๓) Guidelines on Conditionality ข้อ ๓

#### ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมานี้ หรือไม่  
 (๒) การตราร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งปัญหาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๒ คน ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้ได้

ปัญหาที่สอง ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนี้ ได้ตราขึ้นขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น เห็นว่า กระบวนการตรากฎหมายอยู่ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา การเสนอร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เริ่มปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่มาตรา ๑๖๕ โดยถูกต้องจนกระทั่งถึงมาตรา ๑๗๕ (๓) โดยวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๒ และนายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ แล้ว

การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเข้าใจว่า ยังมีพระราชบัญญัติ (ซึ่งรวมถึงพระราชกำหนด) ที่มีได้เกิดจากการริเริ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรีตามปกติ หากเป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้เจรจาตกลงกับต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ และในการเจรจาตกลงนั้นมีเงื่อนไขให้รัฐบาลไทย คือ คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น ในกรณีเช่นนี้ ขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะรัฐมนตรีต้องนำเอาหนังสือสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวมาขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน (มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง) เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว จึงไปดำเนินการออกพระราชบัญญัติต่อไป นั้น เห็นว่า เป็นเรื่องการทำหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๗ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี มิใช่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตรากฎหมายตามปกติ นอกจากนี้ไม่มีรัฐธรรมนูญมาตราใดที่กล่าวถึงกระบวนการการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (รวมถึงพระราชกำหนด) ที่มีได้เกิดจากการริเริ่มเสนอโดยอิสระของรัฐบาล แต่เป็นการเสนอตามเงื่อนไขที่รัฐบาลเจรจากับต่างประเทศ

ส่วนหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๑-๖ ที่รัฐบาลไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ นั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

เมื่อคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมิได้ชี้ให้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตรานั้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการตรากฎหมายของรัฐธรรมนูญมาตราใด จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องและไม่จำเป็นต้องพิจารณาปัญหาอื่นอีก

นายประเสริฐ นาสกุล  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ