

## คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓/๒๕๕๒

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒

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

## ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๒ คน ได้เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อเท็จจริงตามเอกสารที่ส่งมาพร้อมคำร้องของประธานสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) แล้วเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๒ แต่พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ รวม ๑๑๒ คน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลายดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติล้มละลายนี้มีได้เกิดจากการริเริ่มเสนอโดยอิสระของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย แต่เป็นการเสนอตามเงื่อนไขที่เจรจาตกลงกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ดังปรากฏตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/๑๑๕๓๑ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๒ ที่นายกรัฐมนตรีมีไปถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร

๒. นอกจากนี้ ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ ที่รัฐบาลไทยทำไปขอความเห็นชอบจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้รัฐบาลไทยไปตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลาย ทั้งระบุด้วยว่า ให้แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นใดบ้างและต้องผ่านรัฐสภาภายในวันที่เท่าไร อีกทั้งได้มีการกล่าวอ้างว่าการตรากฎหมายดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องปฏิบัติ

หากไม่ปฏิบัติก็จะมีผลกระทบต่อการอนุมัติความช่วยเหลือและเงื่อนไขต่างๆ ตามหนังสือแจ้งความ  
จํานงฉบับต่อไป

๓. ในกรณีเช่นนี้ ขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ ก็คือ คณะรัฐมนตรีต้องนำเอาข้อตกลงหรือหนังสือ  
สัญญาดังกล่าวมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน (มาตรา ๒๒๔) เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว  
จึงไปดำเนินการออกพระราชบัญญัติต่อไป

๔. เมื่อการดำเนินการในการตราร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นไปตาม  
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มิใช่เป็นไปโดยสมัครใจตามปกติของการบริหารราชการแผ่นดิน  
และเมื่อคณะรัฐมนตรีมิได้นำเอาข้อตกลงที่ทำกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาขอความเห็นชอบของ  
รัฐสภาเสียก่อน การตราร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ดังกล่าว จึงเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ  
ของรัฐธรรมนูญ

#### การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

โดยที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ  
ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๒ คน ซึ่งเป็น  
จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ทั้งนี้ เป็นไปตาม  
เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าว จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย  
ต่อไป สำหรับข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่ปรากฏจากเอกสารที่ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญ นั้น  
เห็นว่าเพียงพอที่จะทำการพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องนำสืบพยาน หรือฟังคำชี้แจง หรือ  
คำแถลงเพิ่มเติมจากฝ่ายใดทั้งสิ้น

#### คำวินิจฉัย

ประเด็นตามคำร้องของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า  
ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตรารึขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ  
หรือไม่

วลีที่ว่า “ตรารึขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งปรากฏในมาตรา ๒๖๒ (๑)  
(๒) และ (๓) และในวรรคสาม นั้น หมายความว่า ตรารึขึ้นในลักษณะที่ผิด ขัดแย้ง หรือฝ่าฝืน  
กระบวนการ ขั้นตอน หรือเงื่อนไขในการบัญญัติกฎหมายนั่นเอง ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องแยกแยะออกต่างหาก  
จากคำว่า “ข้อความ” หรือเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติที่ตรารึขึ้น สำหรับกระบวนการ ขั้นตอน  
และเงื่อนไขในการตราพระราชบัญญัติ นั้น ได้กำหนดไว้อย่างละเอียดและชัดเจนในบทบัญญัติของ  
รัฐธรรมนูญรวมหลายมาตราด้วยกัน คือ มาตรา ๕๒ ถึงมาตรา ๕๔ มาตรา ๑๖๕ ถึงมาตรา ๑๗๕

มาตรา ๑๘๐ และมาตรา ๑๘๐ การตราร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นเป็นกฎหมาย ถ้ามิได้เป็นไปตามกระบวนการ ขั้นตอน หรือเงื่อนไขตามที่ระบุไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว กรณีย่อมจะเป็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ตราขึ้น “โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” อันจะมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญ ได้เคยวินิจฉัยตีความไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๑๓-๑๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๑

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติทั้งหลายที่ได้อ้างถึงข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้จำแนกร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ออกเป็น ๔ ประเภทด้วยกัน คือ ๑) ร่างพระราชบัญญัติ (ธรรมดา) ๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๑ ว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ๓) ร่างพระราชบัญญัติ (ธรรมดา หรือประกอบรัฐธรรมนูญ) ที่มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และ ๔) ร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๐ ซึ่งบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญ

การตราร่างพระราชบัญญัติแต่ละประเภทที่กล่าวมานี้ มีกระบวนการ ขั้นตอน และเงื่อนไขในการตราที่แตกต่างกันไปในบางประเด็น แต่ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดแห่งรัฐธรรมนูญที่แยกแยะร่างพระราชบัญญัติออกเป็นสองกรณีตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๒ คน ได้กล่าวอ้าง คือ กรณีแรก ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติที่ “เกิดจากการริเริ่มเสนอโดยอิสระ” ของคณะรัฐมนตรี “ตามปกติของการบริหารราชการแผ่นดิน” และกรณีที่สอง ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติ “ที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้เจรจาตกลงกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ และในการเจรจาดังนั้น มีเงื่อนไขให้... คณะรัฐมนตรีต้องมาดำเนินการออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น” ในเมื่อไม่มีการแยกแยะดังกล่าวแล้ว การตราร่างพระราชบัญญัติในทั้งสองกรณีนี้ก็ย่อมจะต้องเป็นไปตามกระบวนการ ขั้นตอน และเงื่อนไขเดียวกันนั่นเอง

อย่างไรก็ดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๒ คน มีความเห็นว่า การตราร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ต้องดำเนินการให้ “เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔” ซึ่งบัญญัติในวรรคสองว่า “หนังสือสัญญาใด... จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” ทั้งนี้ เป็นเพราะว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว “เป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้เจรจาดังกล่าวกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ และในการเจรจาดังนั้น มีเงื่อนไขให้... คณะรัฐมนตรีต้องมาดำเนินการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือ

ข้อตกลงนั้น” ในกรณีเช่นนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมีความเห็นว่า “ขั้นตอนของรัฐธรรมนูญก็คือ คณะรัฐมนตรีต้องนำเอาข้อตกลงหรือหนังสือสัญญาดังกล่าวมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน (มาตรา ๒๒๔) เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว จึงไปดำเนินการออกพระราชบัญญัติต่อไป”

ความเห็นและข้ออ้างดังกล่าว พิจารณาดูแล้วเห็นว่า กระบวนการ ขั้นตอน และเงื่อนไขในการตราพระราชบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมาย นั้น มีบัญญัติไว้อย่างครบถ้วนแล้วในมาตราต่างๆ ที่ได้อ้างอิงไว้ข้างต้น ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้ปรากฏอยู่ในหมวด ๖ ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กฤษฎีบัญญัติสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ ส่วนมาตรา ๒๒๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรีซึ่งมาตรานี้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการทำสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งไว้ในวรรคสองว่า ถ้าหนังสือสัญญาใดจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาแล้ว หนังสือสัญญานั้นต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มาตรา ๒๒๔ กำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และเงื่อนไขที่ฝ่ายบริหารจะต้องปฏิบัติตามในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ หากได้มีผลบังคับครอบคลุมไปถึงกระบวนการ ขั้นตอน และเงื่อนไขในการตราพระราชบัญญัติอันเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติแต่ประการใดไม่

สำหรับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นั้น ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว กล่าวคือ ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมบางมาตรา และสภาผู้แทนราษฎรก็เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว นับว่าเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องและครบถ้วนตามกระบวนการ ขั้นตอน และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในหมวด ๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในประเด็นเหล่านี้แม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๒ คนเองก็มิได้มีข้อโต้แย้งแต่ประการใด การหยิบยกมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญขึ้นอ้างเป็นเงื่อนไขหรือขั้นตอนเพิ่มเติมสำหรับการตราพระราชบัญญัติล้มละลายดังกล่าว ก็สืบเนื่องมาจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับความหมายและขอบเขตบังคับอันแท้จริงของบทบัญญัตินี้เท่านั้น

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวมาแล้ว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ได้ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ