

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓/๒๕๕๒

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒

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

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑๒ คน ได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) แล้ว จึงส่งเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงปรากฏตามเอกสารที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งศาลรัฐธรรมนูญว่า วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒ และสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบด้วยการแก้ไขของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๒ แล้ว ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มิได้เกิดจากการริเริ่มเสนอโดยอิสระของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย แต่เป็นการเสนอตามเงื่อนไขที่รัฐบาลเจรจากับต่างประเทศดังปรากฏตามหนังสือของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๔/๑๑๔๓๑ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๑ และในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๔ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และฉบับที่ ๕ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ที่รัฐบาลไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นำไปขอความเห็นชอบจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศใน BOX C ของฉบับที่ ๔ และ BOX D ของฉบับที่ ๕ ได้ระบุว่าให้รัฐบาลไทยตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลาย โดยระบุว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นใดบ้าง และต้องผ่านรัฐสภาภายในวันที่เท่าไร ทั้งมีการย้ำว่าการตรากฎหมายดังกล่าวเป็น “เกณฑ์ปฏิบัติ” คือ เป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องปฏิบัติ หากไม่ปฏิบัติจะมีผลต่อการอนุมัติความช่วยเหลือ

และเงื่อนไขต่างๆ ตามหนังสือแจ้งความจำนงฉบับต่อๆ ไป การดำเนินการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มิใช่เป็นไปโดยสมัครใจปกติของการบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีได้นำเอาข้อตกลงที่ทำกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะข้อตกลงตามหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ มาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน การตราร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ดังกล่าว จึงเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้น คือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

มาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา”

มาตรา ๒๒๔ นี้ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๗ คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหมวดที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีและอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะในวรรคสองของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ นี้ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่การทำหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาในกรณีที่หนังสือสัญญานั้นมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา หนังสือสัญญาในกรณีดังกล่าวนี้ หากได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลก็สามารถดำเนินการต่อไปได้ แต่ถ้าไม่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลก็ดำเนินการต่อไปไม่ได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่การทำที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลทำสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ มิใช่เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้สำหรับการตราพระราชบัญญัติ

สำหรับประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ปราบกฏตามสารบบของสภาผู้แทนราษฎร “เรื่อง การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว” ว่า ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีผู้เสนอ ๓ ราย คือ คณะรัฐมนตรี นายทวีวัฒน์ ฤทธิธำชัย กับคณะ และนายสันต์ศักดิ์ งามพิเชษฐ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร

ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับนี้ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๑ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาโดยถือร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วจึงได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรในการประชุมเมื่อวันที่ ๖ และวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๒ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่สองแล้วลงมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ และส่งให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๒

ปรากฏตามสารบบของวุฒิสภา “เรื่อง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งวุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม” ว่า ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในการประชุมวุฒิสภาวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๒ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วจึงได้เสนอต่อวุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาได้พิจารณาในการประชุมวุฒิสภาวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตดังกล่าวบางมาตรา และส่งคืนสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้แจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบตามหนังสือสภาผู้แทนราษฎร ที่ สพ ๐๐๐๘/๒๕๑๒ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ว่า ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของวุฒิสภา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัตดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตรานี้ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

พิจารณาแล้ว การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นไปตามขั้นตอนของกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๔ และมาตรา ๑๗๕ แล้ว ส่วนมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง มิใช่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับสำหรับการตราร่างพระราชบัญญัติ แต่เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่การที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลทำสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าการตราร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้เป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ