

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนิษฐ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓/๒๕๕๒

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๒ คน
มายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๒ คน ได้เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธาน
สภาผู้แทนราษฎรว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจาก
รัฐสภาแล้ว ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประธานสภา
ผู้แทนราษฎรจึงได้ส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราช
อาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ (๑)

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา
ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และได้ประชุมปรึกษาแล้วลงมติด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์
๑๒ เสียง ไม่รับคำร้องของประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อดำเนินการต่อไป ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ออกเสียง
ลงมติตามเสียงเอกฉันท์ดังกล่าว จึงทำคำวินิจฉัยส่วนตัวของตน ดังต่อไปนี้

ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้
ได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 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
สรุปสาระสำคัญของบทบัญญัติดังกล่าวได้เป็น ๒ ขั้นตอน

ก. ขั้นตอนเบื้องต้น

๑. ร่างพระราชบัญญัติ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของ
รัฐสภา

๒. ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้น
ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสี่สิบวันนับแต่วันได้รับร่างพระราชบัญญัติจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์
ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ข. ขั้นตอนการเสนอและการพิจารณาในรัฐสภา

๑. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติและต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อน

๒. ถ้าปรากฏในขั้นรับหลักการว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมิใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติม และประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๗๑

๓. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และกฎหมายเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๓ และหมวด ๕ โดยจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมายัง

๔. เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติใดแล้ว จึงให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ถ้าพิจารณาไม่เสร็จให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติในกรณีที่วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว

ก. ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในเวลาที่กำหนดเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๓

ข. ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ก่อนแล้วส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

ค. ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ดังกล่าวในข้อ ก. ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาดังคณะกรรมการร่วมมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วให้คณะกรรมการร่วมเสนอรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมพิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วย ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ดังกล่าวข้างต้น ถ้าสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบก็ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ยับยั้งไว้เป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติอื่น ต้องให้เวลา ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรล่วงหน้าไปเสียก่อน สภาผู้แทนราษฎรจึงจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้



ในการที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกขยับยั้งในกรณีข้างต้นเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาคัดค้านเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่แล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไปตามมาตรา ๕๓

นอกจากนี้ยังมีรายละเอียดอื่นๆ อีกหลายประการในการตราร่างพระราชบัญญัติเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญนี้บัญญัติไว้ ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่าไม่สมควรกล่าวถึงเพราะจะทำให้คำวินิจฉัยยาวเกินไป

ตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นขั้นตอนหลักๆ หรือกระบวนการหลักๆ ในการตราร่างพระราชบัญญัติตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๒ คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรมีสาระสำคัญว่า คณะรัฐมนตรีของ นายชวน หลีกภัย ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีได้เกิดจากการริเริ่มเสนอโดยอิสระของคณะรัฐมนตรีเอง แต่เป็นการเสนอและผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จนถึงขั้นจะนำร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามเงื่อนไขที่ได้ทำความตกลงกับองค์การระหว่างประเทศ (กองทุนการเงินระหว่างประเทศ) ตามหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ ที่คณะรัฐมนตรีโดยนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศซึ่งมีข้อความระบุว่าให้รัฐบาลไทยตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลายโดยกำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมประเด็นใดบ้าง และต้องผ่านรัฐสภาภายในกี่วัน และย้ำว่าการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเป็น “เกณฑ์ปฏิบัติ” หากไม่ปฏิบัติก็จะมีผลกระทบต่อการศึกษาอนุมัติความช่วยเหลือตามเงื่อนไขต่างๆ ในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับต่อๆ ไป โดยคณะรัฐมนตรีมิได้นำเอาข้อตกลงที่ทำกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ตามหนังสือแสดงเจตจำนงฯ ฉบับที่ ๔ ที่ ๕ มาขอความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง การตราพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ดังกล่าว จึงเป็นการตราโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

เห็นว่า ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๒ คน ที่เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นข้อโต้แย้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ

ต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยมิได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสองเสียก่อน ซึ่งเป็นเพียงข้อกล่าวหาทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็นเท่านั้น มาตรา ๒๒๔ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นๆ กับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ และในวรรคสองเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ก็ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการตราร่างพระราชบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ดังกล่าวในตอนต้น

ตามเอกสารที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ผ่านขั้นตอนต่างๆ ในการเสนอ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้จนครบถ้วน และถือได้ว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว โดยไม่ปรากฏว่ามีขั้นตอนใดที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จนถึงขั้นที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญ แล้ว ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามคำร้องของประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่ต้องด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) เห็นควรไม่รับไว้วินิจฉัย

จึงให้ยกคำร้องของประธานสภาผู้แทนราษฎร

นายปรีชา เถลิมวณิชช์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ