

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓/๒๕๕๒

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒

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

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งหนังสือเรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเสนอมาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๒ คน มีพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่เป็นผู้ลงนามในหนังสือเพื่อขอให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ความสรุปได้ดังนี้

ตามที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่..) พ.ศ. และสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๒ แล้วนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง ๑๑๒ คน เห็นว่าการตราร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้เกิดจากการริเริ่มเสนอโดยอิสระของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย แต่เป็นการเสนอและผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาถึงขั้นจะนำความขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามเงื่อนไขที่เจรจากับต่างประเทศ ดังปรากฏตามหนังสือของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งระบุไว้ตอนหนึ่งว่า “ร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้จำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตามเงื่อนไขที่เจรจากับต่างประเทศ”

นอกจากนี้ในหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ ที่รัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ทำไปขอความเห็นชอบจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ระบุอย่างชัดเจนว่าให้รัฐบาลไทยไปตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลายทั้งระบุด้วยว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นอะไรบ้าง และต้องผ่านรัฐสภาภายในวันที่เท่าไร ซึ่งมีการอ้างด้วยว่าการตรากฎหมายดังกล่าวเป็นเกณฑ์ปฏิบัติ นั่นคือเป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติ หากไม่

ปฏิบัติก็จะมีผลกระทบต่อการอนุมัติความช่วยเหลือและเงื่อนไขต่างๆ ตามหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับต่อๆ ไป ดังนั้น หนังสือของนายกรัฐมนตรีนี้อาจไปถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจึงสอดคล้องและเป็นไปตามหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕

เมื่อการดำเนินการในการตราร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ มิใช่เป็นไปโดยสมัครใจตามปกติของการบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อคณะรัฐมนตรีมิได้นำเอาข้อตกลงที่ทำกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาขอความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน การตราร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังกล่าวจึงเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๒ คน แล้วเห็นว่า เป็นเรื่องการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นเรื่องที่ส่งมาโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้รับไว้พิจารณา

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๒ (๑) ระบุว่า “(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร..... แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย”

เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง ๑๑๒ คน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) คำว่า “ตราขึ้น” หมายถึงการตรากฎหมายขึ้นซึ่งเป็นหน้าที่หลักของรัฐสภา การตราหรือการบัญญัติกฎหมายเป็นเรื่องของการกระทำเพื่อให้บังเกิดผลตามวัตถุประสงค์ซึ่งจะต้องมีวิธีการกระทำที่เป็นขั้นตอน และเป็นกระบวนการที่ใช้เวลาและทรัพยากรอื่นๆ ที่จำเป็น มีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของการกระทำ วิธีการขั้นตอน และกระบวนการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวนี้มีอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๖ ว่าด้วยเรื่องของรัฐสภา กล่าวคือร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๑๖๕) หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายจะได้บัญญัติขึ้น (มาตรา ๑๗๐) เมื่อร่างพระราชบัญญัติถึงรัฐสภาแล้วให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

(มาตรา ๑๗๒) เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและลงมติเห็นชอบแล้วให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปยังวุฒิสภา (มาตรา ๑๗๕) เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเสร็จแล้ว

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓
(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาดังคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วเสนอสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน (มาตรา ๑๗๕)

ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ก็ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรสำหรับกรณียับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยสำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ (มาตรา ๑๗๖)

ระหว่างการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๕ คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้มิได้ (มาตรา ๑๗๗)

วิธีการ ขั้นตอน และกระบวนการดังกล่าวเป็นการตราพระราชบัญญัติโดยทั่วไป หากเป็นการตราร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หรือร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีลักษณะแตกต่างออกไปบางประการ ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ผ่านขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญมาอย่างถูกต้องถึงขั้นที่จะให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ แล้ว การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๒ คน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องเพราะมิได้เกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มของคณะรัฐมนตรีด้วยตนเอง

และมีได้นำเอาข้อตกลงหรือหนังสือสัญญาที่ได้ทำกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ซึ่งระบุว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” นั้น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เหตุผลและเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๒ คน กล่าวถึงนั้นมิได้ปรากฏอยู่ใน หมวด ๖ ซึ่งเป็นเรื่องของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับวิธีการ ขั้นตอน และกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาโดยตรง แต่เงื่อนไขตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ดังกล่าวบัญญัติไว้ใน หมวด ๗ ว่าด้วยเรื่องคณะรัฐมนตรี และเป็นหลักการเพื่อให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีดำเนินการเมื่อมีการทำข้อตกลงหรือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าจะเป็นการผูกพันกับการออกกฎหมายให้เป็นไปตามสัญญานั้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ข้อตกลงในสัญญานั้นมาผูกมัดรัฐสภาให้ต้องบัญญัติกฎหมายตามไปด้วยเท่านั้น สำหรับกรณีของร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นี้ไม่ปรากฏหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะมีเงื่อนไขที่เกิดขึ้นจากการตกลงกับองค์การระหว่างประเทศมาขอให้รัฐสภาต้องปฏิบัติตามแต่ประการใด ความเป็นอิสระในการบัญญัติกฎหมายยังคงเป็นของรัฐสภาอยู่เหมือนเดิม

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยยกคำร้อง

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ