

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓/๒๕๕๒

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒

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

ตามหนังสือที่ สพ ๐๐๐๑/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๒ ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๒ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ตรารัฐธรรมนูญโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีรายละเอียดตามสำเนาหนังสือของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๒ ที่เสนอความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

“การตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น โดยทั่วไปจะเริ่มต้นกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ ซึ่งเป็นขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติใดเกี่ยวข้องกับเรื่องการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีมติของพรรคการเมืองให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง และในโอกาสประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ก็สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๗๐) เมื่อมีกฎหมายในเรื่องนี้ออกมารองรับ

ถัดจากขั้นตอนการเสนอ ก็ไปสู่ขั้นตอนการพิจารณาซึ่งเริ่มจากสภาผู้แทนราษฎรไปจนถึงวุฒิสภา และในที่สุดก็จะไปสู่ขั้นตอนสุดท้าย คือ การนำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาแล้วทูลเกล้า ฯ เมื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็จะใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่ก็ยังมีรายละเอียดอีกหลายประการที่หากไม่ได้ดำเนินการไปให้ถูกต้องตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นย่อมเป็นอันตกไป (มาตรา ๒๖๒ (๓)) ดังตัวอย่างที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อเร็วๆ นี้

กรณีร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ ฯ ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมตามมาตรา ๑๗๖ แล้วมาขอเพิ่มบางมาตราภายหลัง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำวินิจฉัย (คำวินิจฉัยที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑) ว่าเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

กระบวนการโดยสรุปที่กล่าวมานั้นเป็นเรื่องปกติ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกิดจากการริเริ่มเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี

แต่มีพระราชบัญญัติ (ซึ่งรวมถึงพระราชกำหนด) ที่มีได้เกิดจากการริเริ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรีด้วยตนเองตามปกติ หากเป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้เจรจตกลงกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ และในการเจรจตกลงนั้น มีเงื่อนไขให้รัฐบาลไทยซึ่งก็คือคณะรัฐมนตรี ต้องมาดำเนินการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น ในกรณีเช่นนี้ ขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ ก็คือ คณะรัฐมนตรีต้องนำเอาข้อตกลงหรือหนังสือสัญญาดังกล่าวมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน (มาตรา ๒๒๕) เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว จึงไปดำเนินการออกพระราชบัญญัติต่อไป

กรณีร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นี้ เป็นที่ปรากฏชัดเจนว่ามีได้เกิดจากการริเริ่มเสนอโดยอิสระของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย แต่เป็นการเสนอและผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จนถึงขั้นจะนำความขึ้นทูลเกล้า ฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามเงื่อนไขที่เจรจากับต่างประเทศ ดังปรากฏตามหนังสือของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/๑๑๕๓๑ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๑ นอกจากนี้ในหนังสือแสดงความจำนง ฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ ที่รัฐบาลไทยโดยนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นำไปขอความเห็นชอบจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศใน BOX C (ฉบับที่ ๔) และ BOX D (ฉบับที่ ๕) ก็ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้รัฐบาลไทยไปตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลาย ทั้งระบุด้วยว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นอะไรบ้าง และต้องผ่านรัฐสภาในวันที่เท่าไร ซึ่งมีการอ้างถึงขนาดที่ว่าการตรากฎหมายดังกล่าวเป็น “เกณฑ์ปฏิบัติ” (Performance Criteria) นั่นคือเป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องปฏิบัติ หากไม่ปฏิบัติก็จะมีผลกระทบต่อการอนุมัติความช่วยเหลือและเงื่อนไขต่างๆ ตามหนังสือแจ้งความจำนงฉบับต่อๆ ไป

ดังนั้น หนังสือของนายกรัฐมนตรีที่มีไปถึงประธานรัฐสภาเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ จึงสอดคล้องและเป็นไปตามหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๔ ที่ลงนามเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และฉบับที่ ๕ ที่ลงนามเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๑

เมื่อการดำเนินการในการตราร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นไปตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มิใช่เป็นไปโดยสมัครใจตามปกติของการบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อคณะรัฐมนตรีมิได้นำเอาข้อตกลงที่ทำกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะข้อตกลงตามหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๔ (BOX C) และฉบับที่ ๕ (BOX D) มาขอความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน จึงเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐”

พิจารณาแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวข้างต้น เห็นว่าการที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อรัฐสภาเป็นการเสนอตามเงื่อนไขที่เจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แต่คณะรัฐมนตรีมิได้นำเอาข้อตกลงที่ทำไว้กับกองทุนดังกล่าว โดยเฉพาะข้อตกลงตามหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ ๔ (BOX C) และฉบับที่ ๕ (BOX D) มาขอความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ การตราร่างพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉะนั้นจึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า มาตรา ๒๒๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่การตราพระราชบัญญัติหรือไม่

มาตรา ๒๒๔ บัญญัติไว้ ดังนี้

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่งได้วางหลักการว่า การทำหนังสือสัญญาใดๆ กับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งบทบัญญัติมาตรา ๒๒๔ อยู่ภายใต้หมวด ๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี จึงต้องตีความว่า ตามนัยของมาตรา ๒๒๔ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจทำหนังสือสัญญาใดๆ กับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งในทางปฏิบัติ เมื่อทำสัญญาใดแล้วคณะรัฐมนตรีจะกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ใช้บังคับสัญญานั้น

ส่วนมาตรา ๒๒๕ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขว่า การทำหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ตามที่กล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๒๒๕ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่การทำสัญญาของรัฐบาลกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภา ดังนั้น บทบัญญัตินี้จึงไม่ใช่บังคับแก่การตราพระราชบัญญัติของรัฐสภา

ด้วยเหตุนี้ แม้จะฟังได้ว่าการตราร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นกรณีที่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาที่รัฐบาลทำไว้กับองค์การระหว่างประเทศ และเป็นกรณีที่รัฐบาลไม่ได้ขอความเห็นชอบของรัฐสภาในการทำสัญญานั้นก็ตาม การละเว้นของรัฐบาลดังกล่าว ก็ไม่เป็นเหตุให้การตราพระราชบัญญัตินั้น ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามนัยของมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉะนั้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิตินันท์ประภาส

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ