

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒ - ๓/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓

วันที่ ๗ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ความเห็น

๑. ภายใต้หลักนิติรัฐ (The Legal State) การกระทำของรัฐแบ่งออกเป็น ๓ ประการ คือ การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ สำหรับการกระทำทางนิติบัญญัติ หมายถึง การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นใช้บังคับนั้นต้องถูกต้องตามรูปแบบและเนื้อหา กฎหมายที่ตราขึ้นตามรูปแบบในทางวิชาการเรียกว่า กฎหมายตามแบบพิธี ซึ่งโดยทั่วไปมีขั้นตอนปฏิบัติแบ่งออกเป็น ๓ ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนแรก ขั้นตอนเริ่มต้น หมายถึง การริเริ่มจัดทำร่างกฎหมาย การร่างกฎหมายจนถึงการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสอง เป็นต้น ขั้นตอนที่สอง ขั้นตอนหลัก หมายถึง ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายและมีมติโดยหลักการแล้วแบ่งออกเป็น

๓ วาระ คือ วาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ วาระที่สอง การพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง กรรมการไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สภาผู้แทนราษฎรอาจแต่งตั้งบุคคลภายนอกเป็นผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการได้ และวาระที่สาม ไม่มีการอภิปรายโดยที่ประชุมจะต้องลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาครบสามวาระแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาเสร็จสิ้นไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปและวุฒิสภาก็จะดำเนินการตามหลักการเดียวกัน เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นอันสิ้นสุดขั้นตอนหลักของการตรากฎหมาย และขั้นตอนสุดท้ายหมายถึง การลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์โดยมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วให้นำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ประชาชนทราบต่อไป

๒. ภายใต้หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ประกอบด้วย ๒ ส่วนคือ ด้านกระบวนการตรา (Process) เช่น องค์กรประชุม การเสนอญัตติ การดำเนินการประชุมและการเสียบัตรลงคะแนน เป็นต้น ด้านเนื้อหา (Content) เช่น กฎหมายบัญญัติการใช้อำนาจรัฐ ต้องไม่เกินอำนาจ (Ultra Vires) และกฎหมายไม่ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและกฎหมาย โดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบได้ทั้งกระบวนการการตราและเนื้อหา ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบได้เฉพาะเนื้อหาเท่านั้นตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ หากจะจำแนกผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เฉพาะกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่ผ่านมามี ๔ กรณี ดังนี้

๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติมีกระบวนการตราขึ้นที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. คำวินิจฉัยที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๕๑ และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๒ เป็นต้น

๒) กรณีร่างพระราชบัญญัติมีกระบวนการตราขึ้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๔๒ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๕๒ เป็นต้น

๓) กรณีร่างพระราชบัญญัติมีเนื้อหาหรือข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. คำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๔๘ และร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๙ เป็นต้น

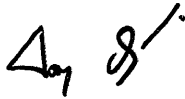
๔) กรณีร่างพระราชบัญญัติมีเนื้อหาหรือข้อความไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. คำวินิจฉัยที่ ๔๘/๒๕๔๒ และร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. คำวินิจฉัยที่ ๕๙/๒๕๔๕ เป็นต้น

ประเด็นวินิจฉัยตามคำร้อง พิจารณาจากหนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๐๑/๑๓๗๑ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ และเอกสารประกอบและคำชี้แจง และเอกสารประกอบของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า กระบวนการตรา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ มีการออกเสียงลงคะแนน แทนกันในวาระที่สอง ตั้งแต่มาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๕๕ และข้อสังเกตของคณะกรรมการ รวมถึงการพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑๔ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” มาตรา ๑๑๕ บัญญัติว่า ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีต้องปฏิญาณตน ในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้ “ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้ และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” และมาตรา ๑๒๐ วรรคสาม บัญญัติว่า “สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุม ออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด” ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม บัญญัติว่า “การออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้” ดังนั้น จึงเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ (Legislative Action) ที่ไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม จึงส่งผล ให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓

ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมและรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ดังกล่าว ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมและรัฐธรรมนูญ เฉพาะส่วนใด เห็นว่า ตามหลักกฎหมายทั่วไปและข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่ามีการออกเสียงลงคะแนนแทนกันในวาระที่สองและข้อสังเกตรวมถึงการพิจารณาในวาระที่สามของการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จึงเห็นว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมและรัฐธรรมนูญเฉพาะกระบวนการตราในวาระที่สองโดยไม่กระทบต่อการพิจารณาของคณะกรรมการที่พิจารณาเสร็จแล้วและวาระที่สามของการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ แตกต่างจากกรณีเสียบบัตรแทนกันตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗ ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้ตกไปทั้งฉบับ เนื่องจากผลคดีมีปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งกระบวนการตราและเนื้อหาในหลายประเด็น แต่คดีนี้มีปัญหาเฉพาะความไม่ชอบของกระบวนการตราเท่านั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาล หากมีความจำเป็นจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลไว้ในคำวินิจฉัยนั้น โดยศาลอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ ตามความจำเป็นหรือสมควรตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับรายงานผลการปฏิบัติ หรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล” เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการและขับเคลื่อนภารกิจตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาลได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการชะลอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินและสร้างภาระผูกพันต่องบประมาณแผ่นดินซึ่งมาจากภาษีของประชาชนได้ ศาลย่อมมีอำนาจที่จะออกคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนี้ โดยกำหนดคำบังคับให้สภาผู้แทนราษฎรไปดำเนินการลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๓ ในวาระที่สองและวาระที่สามและข้อสังเกตของคณะกรรมการให้การให้เป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ และเมื่อมีการลงมติเห็นชอบแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบและให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปพร้อมทั้งให้รายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามหลักนิติธรรมและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเฉพาะการลงมติและให้ความเห็นชอบในวาระที่สองและในวาระที่สามและข้อสังเกตของคณะกรรมการรวมถึงการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา โดยอาศัยอำนาจกำหนดคำบังคับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ