

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร 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

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตั้งแต่วันที่ ๘ มกราคม ถึงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ โดยในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ ตั้งแต่เวลาประมาณ ๑๙.๓๐ นาฬิกา ถึงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ วาระที่ ๒ เรียงลำดับมาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๕๓ วาระที่ ๓ ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ และให้ความเห็นชอบข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการ จากเอกสารประกอบคำชี้แจงของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปราบกฐินนายฉลอง เทอดวิระพงศ์ แสดงตนและลงมติตามวันและเวลาดังกล่าว โดยวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ แสดงตนและลงมติเห็นด้วย เลขบัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่ ๐๗๙ รวม ๕ ครั้ง และวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ แสดงตนและลงมติเห็นด้วย รวม ๑๗ ครั้ง กรณีนี้นายฉลอง เทอดวิระพงศ์ ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ ตนออกจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เวลาประมาณ

๑๙.๓๐ นาฬิกา เพื่อเดินทางมาขึ้นเครื่องบินที่สนามบินดอนเมือง โดยสัมบัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและ
ลงมติของตนไว้ในห้องประชุม และไม่ได้ฝากหรือมอบหมายผู้ใดเก็บหรือใช้แทน ส่วนการประชุมในวันที่ ๑๑
มกราคม ๒๕๖๓ นั้น นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนว่าตนเดินทางไปร่วมงานวันเด็กที่
จังหวัดพัทลุง ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ของ
สภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมีการออกเสียงลงคะแนนแทนนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

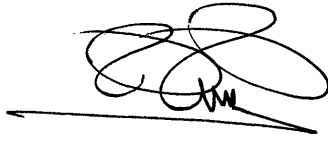
มีข้อที่ต้องพิจารณาว่า การออกเสียงลงคะแนนแทนดังกล่าวมีผลให้การตราร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่
พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน โดยไม่อยู่ในความผูกมัด
แห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อ
ประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกัน
แห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ และสมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียง
ลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม กำหนดว่าการออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้ การออกเสียง
ลงคะแนนแทนกันจึงทำลายหลักการความเป็นอิสระและอำนาจการตัดสินใจโดยใช้คะแนนเสียงที่สมาชิก
แต่ละคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน หากกรณีการออกเสียงลงคะแนนแทนกันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง
มติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างมีนัยสำคัญ ย่อมทำให้การลงมติดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับซึ่งทำให้
ร่างพระราชบัญญัติตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่หากไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการกระทำที่ไม่สุจริตดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำ
ที่ไม่ชอบเฉพาะตน ซึ่งไม่ทำให้การลงมติออกเสียงที่สมบูรณ์นั้นเสียไป อันเป็นการคุ้มครองความสุจริต
ของการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่ได้ร่วมกระทำการในเรื่องดังกล่าว

อนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นร่างกฎหมายที่มี
ความสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารประเทศ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการเสนอ
การพิจารณา และกรอบระยะเวลาของการตราไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา ๑๔๓ โดยให้
สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วันนับแต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึง
สภาผู้แทนราษฎร หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ
และให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป และให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ
ภายใน ๒๐ วันนับแต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึง หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา
ให้ถือว่าเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น กรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้สภาผู้แทนราษฎร

ยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการเสนอ การพิจารณา และกรอบระยะเวลา ตามมาตรา ๑๔๓ ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนของการพิจารณาและความสำคัญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แม้รัฐสภามีอำนาจพิจารณา แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ และกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญกำหนดผลไว้ แต่เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ที่ให้ถือว่าเป็นการไม่ไว้วางใจการทำหน้าที่ของรัฐบาลด้วยการไม่ให้งบประมาณแผ่นดินเพื่อนำไปใช้จ่ายบริหารประเทศอีกต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น หากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรในชั้นตอนใดไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาทั้งฉบับหรือรายมาตรา คงมีผลเป็นเพียงสภาผู้แทนราษฎรไม่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และหากไม่ปรากฏข้อที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งใจที่จะไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกรอบเวลาตามมาตรา ๑๔๓ สภาผู้แทนราษฎรต้องมีหน้าที่พิจารณาในชั้นตอนนั้นให้ถูกต้องเสียใหม่ ดังนั้น หากการออกเสียงลงคะแนนแทนกันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างมีนัยสำคัญและเกิดขึ้นในขณะที่การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรยังไม่เสร็จสิ้น สภาผู้แทนราษฎรสามารถที่จะแก้ไขให้ถูกต้อง แต่หากพบเหตุดังกล่าวขึ้นหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว สภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาใหม่ทั้งหมด ไม่อาจสั่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปได้ เมื่อความไม่ถูกต้องในการพิจารณาเกิดขึ้นจากการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นเรื่องที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน อันเป็นเรื่องในวงงานของรัฐสภา

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่ ๒ เรียงลำดับมาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๕๓ วาระที่ ๓ และข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิการ อันเป็นประเด็นแห่งคดีตามคำร้องทั้งสองนี้ ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงมีน้ำหนักมั่นคงเพียงพอให้เชื่อว่า การออกเสียงลงคะแนนแทนนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ จำนวน ๑ เสียง มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างมีนัยสำคัญ จึงไม่อาจรับฟังได้ว่า การลงคะแนนให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ



(นายชัย ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ