

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ 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

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงปรากฏตามคำร้อง สำเนารายงานการประชุมและสำเนาเอกสารบันทึกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๘ ถึงวันเสาร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นเอกสารที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสี่ บัญญัติให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบได้ทั่วไป และฟังได้ว่าในระหว่างวันศุกร์ที่ ๑๐ และวันเสาร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางรายมิได้อยู่ในที่ประชุมแต่มีการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรายนั้นโดยมีการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ในการแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนที่เป็นของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพัทลุง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ วาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา (ซึ่งในคำร้องอ้างว่ามีปัญหาตั้งแต่มาตรา ๓๑ จนถึงมาตรา ๕๓) และการพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม รวมถึงข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน โดย

หลักฐานแสดงว่านายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ไม่ได้อยู่ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่อยู่ที่อื่นหรืออยู่ที่จังหวัดพัทลุงเป็นความจริง

ด้วยหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภา สมาชิกรัฐสภานับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อระบบนี้เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนให้เข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชน การกระทำดังกล่าวนอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติ มาตรา ๑๑๔ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังขัดต่อข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ ๘๐ วรรคสาม ขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกรัฐสภาได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ ขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามบทบัญญัติ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน

การใช้อำนาจของสมาชิกรัฐสภา เป็นการใช้ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสามนั้น ได้บัญญัติหลักการสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายไว้ว่า สมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันก็ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภานั้น การแสดงตนในการออกเสียงลงคะแนนถือเป็นเรื่องเฉพาะตัวของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนที่จะต้องมาแสดงตนในการประชุมเพื่อพิจารณาญัตติต่าง ๆ แต่ครั้งด้วยตนเอง และในการนี้ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในแต่ละเรื่องได้เพียงหนึ่งเสียงเท่านั้น ทั้งนี้ ในกรณีดังกล่าวย่อมนำไปใช้ในการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งในกระบวนการตรากฎหมายทั้งหลายรวมทั้งการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาเรื่องสำคัญต่าง ๆ เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗ การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑ และการให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๗ ด้วย เป็นต้น

การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคสามและวรรคสี่ โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็น ๒ ส่วนคือ ส่วนของ “ข้อความ” หรือ “การตรา” ในส่วนของข้อความ หากข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็น “สาระสำคัญ” ก็ให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันตกไปตามมาตรา ๑๔๘ วรรคสาม หากมิใช่

ก็ให้ตกไปเฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งตามมาตรา ๑๔๘ วรรคสี่ กรณีตามคำร้องนี้ไม่มีปัญหาเรื่องความชอบของข้อความในร่างพระราชบัญญัติ คงมีปัญหาในส่วนของ “การตรา” ที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ก็คงต้องแยกในส่วนที่เป็นสาระสำคัญและไม่เป็นสาระสำคัญทำนองเดียวกันกับเนื้อหาหรือข้อความด้วย กล่าวคือต้องพิจารณาสัดส่วนของการกระทำความผิดกับผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ควรจะต้องได้สัดส่วนและสมเหตุสมผล ในประเด็นนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า ส่วนที่จะทำให้การตราเป็นอันต้องเสียไปต้องเป็นกระบวนการตราที่เป็นสาระสำคัญ เช่น เสียงขาด องค์ประชุมไม่ครบ ดังนี้หากการแสดงตนว่าอยู่ในที่ประชุมอันเป็นที่จริงนั้นถึงขนาดว่าถ้าไม่ทำเช่นนั้นองค์ประชุมจะไม่ครบเพื่อลงมติ หรือการลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้โดยมติมิใช่ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ กล่าวคือหากผู้นั้นมีได้อยู่ลงมติด้วยตนเองก็จะไม่ได้เสียงข้างมาก เป็นต้น

กรณีตามคำร้องนี้เป็นประเด็นในส่วนของกรณียกฟ้องว่าถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ในการแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนที่เป็นของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพัทลุง ในขณะที่นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ไม่ได้อยู่ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่อยู่ที่อื่นหรืออยู่ที่จังหวัดพัทลุง ย่อมเป็นการกระทำที่ละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยดังกล่าวข้างต้นอย่างร้ายแรงสมควรที่ผู้กระทำจะต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม ความไม่ชอบด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็ควรมีผลเฉพาะตัวผู้กระทำเท่านั้น กล่าวคือเฉพาะการออกเสียงในชื่อของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ยืนยันตนและลงคะแนนในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวย่อมเสียไปโดยการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แต่ไม่มีผลกระทบทำให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ของสภาผู้แทนราษฎรที่ดำเนินการโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ ที่เป็นองค์ประชุมและร่วมลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ตามประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งมีได้มีส่วนรู้เห็นด้วย และต่างได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยสุจริตถูกต้องตามรัฐธรรมนูญในการแสดงตนและลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้โดยชอบ การจะให้การกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริตเพียงไม่กี่คนมาเป็นหลักทำลายเจตนารมณ์ของรัฐสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้กระทำการลงมติโดยสุจริตจำนวนมากได้ อาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สุจริตเหล่านั้นได้ใจ หากทางทำลายเจตนารมณ์ของผู้สุจริตส่วนใหญ่ให้เสียหายได้ในโอกาสต่าง ๆ ต่อไปได้ ดังนั้นเมื่อปรากฏว่า ในวาระที่สาม องค์ประชุมมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงตน จำนวน ๔๕๐ คน ลงมติเห็นชอบ จำนวน ๒๕๓ เสียง ไม่ลงคะแนน จำนวน ๑ เสียง และงดออกเสียง จำนวน ๑๙๖ เสียง ถือได้ว่าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ หากมิได้นับคะแนนเสียง

นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ก็ย่อมถือได้ว่ามีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงครบองค์ประชุมและเป็นการลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้โดยมติเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสองและวรรคสามแล้วกรณีการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ใช้บัตรลงคะแนนแทนนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ แม้จะมีการลงคะแนนแทนกันก็เป็นเพียงส่วนน้อยไม่มีนัยสำคัญที่จะทำให้เปลี่ยนแปลงผลการลงมติดังกล่าวหรือมีผลทำให้กระบวนการลงมติโดยสุจริตของเสียงข้างมากซึ่งเป็นสาระสำคัญที่กระทำโดยชอบต้องเสียไปทั้งหมดและการกระทำที่ไม่ชอบดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อองค์ประชุมหรือเปลี่ยนแปลงมติที่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้แต่ประการใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ