

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๑๒๐ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะกำหนดองค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

รายงานการประชุมและบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบได้ทั่วไป เว้นแต่กรณีการประชุมลับหรือการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๔๘ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๘๑

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มีใช้กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑

คดีนี้ข้อเท็จจริงฟังยุติได้ในเบื้องต้นว่า นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ รับว่าไม่ได้อยู่ในห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎรบางช่วงของการลงมติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในระหว่างวันที่ ๑๐ - ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ จริง เนื่องจากญาติเสียชีวิตจึงต้องไปจัดการเรื่องงานศพ และวันเสาร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ได้เดินทางไปร่วมงานวันเกิดที่ตำบลอ่างทอง อำเภอศรีนครินทร์ จังหวัดพัทลุง พร้อมชี้แจงว่าไม่ได้เอาบัตรลงคะแนนกลับมาจากสภาผู้แทนราษฎร โดยปกติจะวางไว้หรือเสียบค้ำไว้ที่ห้องประชุมและตอนเย็นจะมีเจ้าหน้าที่มาเก็บ ส่วนใครจะเสียบบัตรแสดงตนและลงมติแทนหรือไม่ ตนไม่ทราบ

ส่วนคำชี้แจงของนายสรศักดิ์ เพียรเวช เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ระบุว่า การแสดงตนและลงมติของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สองและวาระที่สามประกอบข้อสังเกตในรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแล้วเสร็จ จากกลุ่มรายงานการประชุม สำนักรายงานการประชุมและชวเลข ปรากฏว่าในการแสดงตนและลงมติในวาระที่สองและวาระที่สามนั้น ในช่วงระหว่างวันที่ ๑๐ - ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ได้มีการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ เพื่อแสดงตนและลงมติดังกล่าวร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยมีรายละเอียดดังนี้

วันศุกร์ที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ มีการแสดงตนตรวจสอบองค์ประชุม จำนวน ๑๖ ครั้ง และมีการลงมติ จำนวน ๑๖ ครั้ง

วันเสาร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ในวาระที่สอง มีการแสดงตนตรวจสอบองค์ประชุม จำนวน ๑๕ ครั้ง และมีการลงมติ จำนวน ๑๕ ครั้ง

วันเสาร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ในวาระที่สามและข้อสังเกตของคณะกรรมการมีการแสดงตนตรวจสอบองค์ประชุมจำนวน ๒ ครั้ง และมีการลงมติ จำนวน ๒ ครั้ง

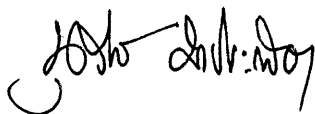
เรื่องบัตรลงคะแนนของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ที่อ้างว่าลืมไว้และมีการลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตั้งแต่มาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๕๓ และการลงมติเห็นชอบทั้งฉบับ และการลงมติเห็นชอบกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ นั้น จากคำชี้แจงของนางสาวสายฝน ไกรสมเลิศ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักการประชุม แจ้งว่า ในระหว่างวันที่ ๘ - ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ ภายหลังจากการเลิกประชุม ไม่พบบัตรลงคะแนนของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ เสียบบัตรไว้หรือทิ้งไว้แต่อย่างใด แต่มาพบบัตรลงคะแนนของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ เมื่อวันเสาร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ภายหลังจากเสร็จสิ้นการประชุมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ และจากรายงานของสำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พบว่า ในการลงมติดังกล่าวร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตั้งแต่มาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๕๓ และการลงมติเห็นชอบทั้งฉบับ และการลงมติเห็นชอบกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ได้ปรากฏชื่อของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ลงมติให้ความเห็นชอบ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เห็นว่า ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่ององค์ประชุม การลงมติ และการออกเสียงลงคะแนน ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็เนื่องจากว่าภารกิจสำคัญของสภา คือการตรากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวนสมาชิกที่จะเข้าร่วมประชุมและ วิธีการออกเสียงลงคะแนนจึงเป็นส่วนสำคัญ และจำเป็นต้องกำหนดองค์ประชุมไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้มีการอาศัยเสียงข้างมากปกติไปกำหนดให้ผิดแผกไป

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม บัญญัติให้สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภานั้น การแสดงตนในการออกเสียงลงคะแนนถือเป็น เรื่องเฉพาะตัวของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนที่จะต้องมาแสดงตนในการประชุมเพื่อพิจารณาญัตติต่าง ๆ แต่ละครั้งด้วยตนเอง และในการนี้ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในแต่ละเรื่องได้เพียงครั้งละหนึ่งเสียง เท่านั้น การกระทำใดที่เป็นเหตุให้ผลการลงคะแนนผิดไปจากความเป็นจริง การกระทำนั้นย่อม ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เห็นว่า การกระทำในกระบวนการตราร่างกฎหมายดังกล่าว นอกจากจะเป็นการละเมิด หลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งต้องปฏิบัติ หน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ แล้ว ยังขัดต่อหลักความซื่อสัตย์ สุจริตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน มีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมพิจารณานั้น เป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่สุจริต ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนปวงชนชาวไทย เมื่อกระบวนการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สาม รวมถึงข้อสังเกตของคณะกรรมการเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ และ ที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗ โดยไม่จำต้องวินิจฉัยการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สองและวาระที่สามรวมถึงข้อสังเกตของคณะกรรมการการตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคท้าย ให้สภาผู้แทนราษฎรไปพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สองและวาระที่สามรวมถึงข้อสังเกตของคณะกรรมการต่อไป



(นายณรงค์ มาประณีต)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ