

ความเห็นส่วนตัว

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา 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 ตรารัฐธรรมนูญโดยไม่ได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภาแบบมีผู้แทนแล้ว เห็นว่า สมาชิกรัฐสภานับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อระบบนี้เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนหรือได้รับการสรรหาให้เข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาแทนประชาชน อย่างไรก็ตาม ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง กำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และมาตรา ๑๒๐

วรรคสาม กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งย่อมมีหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม กำหนดว่า “การออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันได้” อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาต้องปฎิญาณตน ก่อนเข้ารับหน้าที่ว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ยุดิวว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎร ในวาระที่ ๒ ตั้งแต่มาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๕๕ และในข้อสังเกตของคณะกรรมการ และการพิจารณาในวาระที่ ๓ ขั้นการพิจารณาให้ความเห็นชอบ ปรากฏชื่อ นายฉลอง เทอดวิระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพัทลุง พรรคภูมิใจไทย ลงมติเห็นด้วย ทั้งที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในระหว่างเวลาดังกล่าว นายฉลอง เทอดวิระพงศ์ มิได้เข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่อยู่ในพื้นที่จังหวัดพัทลุง การที่มีชื่อนายฉลอง เทอดวิระพงศ์ ลงมติเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ด้วย แสดงว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นซึ่งมิใช่ นายฉลอง เทอดวิระพงศ์ ได้นำบัตรของนายฉลอง เทอดวิระพงศ์ ไปลงคะแนนแทน นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าในการลงคะแนนในวาระที่ ๒ ของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้มีสมาชิกผู้แทนราษฎรของพรรคพลังประชารัฐและพรรคภูมิใจไทยคนเดียวได้ใช้บัตรลงคะแนน ๒ ใบ อันสื่อให้เห็นพฤติกรรมว่ามีการลงคะแนนแทนบุคคลอื่นด้วย

พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำดังกล่าวข้างต้นเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากความขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ แล้ว และยังขัดต่อความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฎิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ อีกทั้งขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม อีกด้วย ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงฟังได้ว่าเป็นกระบวนการตราที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยกรณีทำนองเดียวกันนี้ไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗ เมื่อกระบวนการตรา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ชอบ แต่ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่

ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑” เห็นว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่กระบวนการออกเสียงลงคะแนนเฉพาะในวาระที่สองและวาระที่สามโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนเท่านั้นที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำนวนคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้สัจจริต ยังคงเป็นคะแนนเสียงข้างมากและไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติในการลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎร จึงเท่ากับว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะกระบวนการตราบางส่วนในวาระที่สองและวาระที่สาม แต่ไม่ถึงขนาดส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และไม่กระทบกระเทือนถึงความสมบูรณ์ของคะแนนเสียงข้างมากอันสัจจริตในการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่น ดังนั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ว่า การลงคะแนนให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เห็นว่า การลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว โดยให้มีผลตกไปเฉพาะการลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สองและวาระที่สาม และการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาเท่านั้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาล หากมีความจำเป็นจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลไว้ในคำวินิจฉัยนั้น โดยศาลอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ ตามความจำเป็นหรือสมควรตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล” เมื่อคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการและขับเคลื่อนภารกิจตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทของประเทศ รวมถึงนโยบายสำคัญของรัฐบาลให้เป็นรูปธรรม การชะลอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินและสร้างภาระผูกพันต่องบประมาณแผ่นดินซึ่งมาจากภาษีของประชาชนได้ รวมถึงเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญซึ่งได้ให้อำนาจไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ ดังกล่าว ศาลย่อมมีอำนาจที่จะออกคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนี้โดยกำหนดคำบังคับให้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปดำเนินการลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สอง โดยไม่กระทบต่อการพิจารณาของคณะกรรมการที่พิจารณาเสร็จแล้ว และการลงมติในวาระที่สาม รวมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเมื่อมีการลงมติเห็นชอบแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ พร้อมทั้งให้รายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เฉพาะการลงมติและให้ความเห็นชอบในวาระที่สองและในวาระที่สาม รวมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมการ และการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรไปลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สองและวาระที่สาม รวมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและสั่งให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อไป กับทั้งให้รายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ