

สรุปหลักและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
(ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐)

นายศิลาชัย บวรภิญโญธรรม

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

การดำเนินงานของรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่นั้นมีหลายด้านหลายประการโดยการดำเนินงานหลักจะมีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น การประชุมสภาเพื่อเลือกประธานสภา เลือกนายกรัฐมนตรี พิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ ให้คำแนะนำและยินยอมในเรื่องต่างๆ และตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารด้วยการอภิปราย ด้วยการตั้งกระทู้ถาม หรือด้วยญัตติ เป็นต้น แต่ในบทความนี้จะเน้นน้ำหนักและให้ความสำคัญกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้อย่างชัดเจนรวมทั้งระยะเวลาและการแก้ไขเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณก็มีความแตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป โดยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักเอาไว้เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติซึ่งมิชอบด้วยเนื้อหาหรือมิชอบด้วยกระบวนการตราว่าจะเกิดผลอย่างไรและต้องดำเนินการแก้ไขอย่างไร ดังที่เราจะได้ศึกษากันต่อไป

- ในบทความนี้ คำว่า “รัฐธรรมนูญ” หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

หลักเกณฑ์การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเบื้องต้น

๑. ผู้ที่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ คือ

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓

สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อ

โดยร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

๒. ผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มีสองส่วนคือส่วนแรกจะเป็นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและส่วนที่สองเป็นการพิจารณาของวุฒิสภา

๒.๑ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาเป็น ๓ วาระ

- วาระที่หนึ่ง พิจารณาเบื้องต้นว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ หากไม่รับหลักการร่างดังกล่าวก็ตกไป แต่หากรับหลักการก็ต้องไปพิจารณาต่อในวาระที่สอง

- วาระที่สอง การพิจารณาในเนื้อหาอย่างละเอียดโดยคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้น ในขั้นตอนนี้ หากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดเห็นว่าข้อความหรือถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัตินั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำแปรญัตติต่อประธานคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วก็จะเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาเรียงลำดับ มาตราต่อไป

- วาระที่สาม ลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยไม่มีการอภิปราย ซึ่งหากในวาระนี้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นจะตกไป และหากเห็นชอบ ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

๒.๒ การพิจารณาของวุฒิสภา พิจารณาเป็น ๓ วาระ

- วาระที่หนึ่ง ลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่กับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมา

- วาระที่สอง พิจารณาในรายละเอียด โดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งขึ้นหรือกรรมาธิการเต็มสภา ซึ่งในขั้นตอนนี้จะมีการพิจารณาและการแปรญัตติเช่นเดียวกันกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

- วาระที่สาม ลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าในวาระที่สอง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้ที่ประชุมลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม

ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไข ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วจากนั้นนายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เป็นกฎหมายได้

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน คือ เงินของแผ่นดินที่กฎหมายอนุญาตให้รัฐบาลนำไปใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดิน และรวมทั้งที่องค์กรอื่นๆ ของรัฐนำไปใช้จ่ายตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินได้มาจากภาษีประชาชน โดยผ่านความเห็นชอบหรือขออนุญาตจากตัวแทนของประชาชนคือรัฐสภา ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้การใช้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เรียกว่า “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ”

การเสนอร่างพระราชบัญญัติ คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน หรือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ได้อย่างเช่นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมานนั้น มีเงื่อนไขซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญ ด้วยว่า “ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติ

ไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงจำเป็นต้องสอดคล้องกับมาตรา ๑๔๒ ด้วย

การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร หากไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว จะถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอตามมาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่งและวรรคสองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการพิจารณาจะกระทำเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็นสามวาระ ดังนี้

การพิจารณาวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ

การพิจารณาวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการเป็นการพิจารณาว่าจะลงมติรับหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยพิจารณารายละเอียดการใช้จ่ายต่างๆ ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่เสนอมา

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการ ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการ ต้องแจ้งไปยังวุฒิสภาเพื่อทราบว่ามีสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว

การพิจารณาวาระที่สอง เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการ และการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราในที่ประชุมสภา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณา แต่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งไม่ใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- ๑) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- ๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- ๓) เงินที่กำหนดให้ใช้จ่ายตามกฎหมาย

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว จะเสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร และดำเนินการขออนุญาตบรรจุระเบียบวาระการประชุม การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง หลังจากนั้นจะพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง

การพิจารณาวาระที่สาม เป็นการลงมติให้ความเห็นชอบ

- ๑) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป
- ๒) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ ต้องดำเนินการแจ้งไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

การพิจารณาของวุฒิสภา

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในวาระที่หนึ่ง แล้ว ในทางปฏิบัติวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพร้อมกับสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมายังวุฒิสภาแล้ว วุฒิสภาก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้คณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภาจะพิจารณาเป็นสามวาระเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน ๒๐ วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ และหากพ้นระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ตามมาตรา ๑๔๓ วรรคสามของรัฐธรรมนูญ เมื่อวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร

๑) กรณีวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

๒) กรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกยับยั้งไว้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีตามมาตรา ๑๔๓ วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างกับร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ต้องรอรระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ตามมาตรา ๑๓๘ ของรัฐธรรมนูญ

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

การดำเนินการหลังจากร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีรื้อระยะเวลาไว้ ๕ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา ตามมาตรา ๑๔๕ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา เสนอความเห็นในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ ถ้าไม่มีกรณีต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๔๘ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ตามมาตรา ๘๑ ของรัฐธรรมนูญ

กรณีเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา ๑๔๘

ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๘๑ ของรัฐธรรมนูญ

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑

ซึ่งกรณีดังกล่าวมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในประเด็นการตราพระราชบัญญัติโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญเอาไว้ ดังนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐสภาในการพิจารณาร่างกฎหมาย

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒ - ๓/๒๕๖๓ เป็นเรื่องที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยมีสองคำร้อง คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๓) และคำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓) คำร้องทั้งสองเรื่องมีประเด็นปัญหาใกล้เคียงกันและใช้พยานหลักฐานชุดเดียวกันศาลจึงรวมคดีพิจารณาไปในคราวเดียว

สรุปประเด็นปัญหาของทั้งสองคำร้องได้ดังนี้

(๑) ประเด็นการเสียบบัตรยืนยันตนและลงมติแทนกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๒) ประเด็นหากการตราพระราชบัญญัติกรณีนี้เป็นกรณีมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติดังกล่าวจะตกไปทั้งฉบับหรือเฉพาะบางส่วน และต้องดำเนินการอย่างไร

(๓) ประเด็นระยะเวลาในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ๑๐๕ วัน

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นจากประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ คร่าขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งสองคำร้องแล้ว จึงพิจารณาเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้วินิจฉัยได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นไปตามเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองไว้วินิจฉัย โดยเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาพยานหลักฐานและคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องแล้ว จึงได้มีคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้

“...ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องทั้งสอง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ คร่าขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม มาตรา ๑๑๔ บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม บัญญัติว่า สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม บัญญัติว่า การออกเสียงลงคะแนน จะกระทำแทนกันมิได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติได้ทั้งในส่วนของกระบวนการตราและในส่วนเนื้อหาว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คดีนี้ไม่มีประเด็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อความหรือเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด ทั้งไม่มีประเด็นเกี่ยวกับความผิดทางอาญาหรือทางจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใด คงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะเรื่องกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น ส่วนบุคคลใดจะต้องรับผิดชอบอย่างไรหรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องไปดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

ข้อเท็จจริงในคำร้องทั้งสองปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรมีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สอง วาระที่สามและข้อสังเกตของคณะกรรมการ ในวันที ๘ ถึงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ และเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ เวลาประมาณ ๑๙.๓๐ นาฬิกา ถึงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ปรากฏชื่อนายฉลอง เทอดวิระพงศ์

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แสดงตนและลงมติด้วย แต่นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ รับต่อศาลว่าตนไม่อยู่ในที่ประชุมตามวันและเวลาดังกล่าว จึงรับฟังได้ว่า ในการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ในวาระที่สอง วาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมการการ ตามวันและเวลาดังกล่าว มีการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ แทนนายฉลอง เทอดวีระพงศ์

การใช้สิทธิออกเสียงลงมติแทนผู้ที่ไม่ได้อยู่ร่วมประชุมด้วยนั้นเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตอันเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในอาณัติมอบหมายของผู้ใด และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ และขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิญาณตนไว้ก่อนเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ ทั้งสมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม และการออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันได้ได้ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ ปรากฏว่า ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ เวลาประมาณ ๑๙.๓๐ นาฬิกา ถึงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นการพิจารณาวาระที่สองและวาระที่สาม ปรากฏการแสดงตนและลงมติของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งที่นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ รับเองว่าตนไม่อยู่ในที่ประชุมตามวันเวลาดังกล่าว การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีได้อยู่ในห้องประชุมแต่ปรากฏว่ามีการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทน ย่อมมีผลเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่สุจริต ทำให้ผลการลงมติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวันและเวลาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ปัญหาว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตกไปทั้งฉบับเช่นเดียวกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗ หรือไม่ เห็นว่า ประเด็นข้อวินิจฉัย พฤติการณ์แห่งคดี และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวแตกต่างจากประเด็นข้อวินิจฉัย พฤติการณ์แห่งคดีและบทกฎหมายในคดีนี้อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ คดีนี้ไม่มีประเด็นเกี่ยวกับข้อความอันเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด คงมีปัญหาที่กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น ทั้งข้อเท็จจริงในคดีนี้ก็ปรากฏชัดว่าการพิจารณาออกเสียงลงมติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ และการพิจารณาของคณะกรรมการการก่อนเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราในวาระที่สองได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกประการ ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่เสร็จสิ้นไปโดยสมบูรณ์ก่อนแล้ว นอกจากนี้ ยังมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ประเทศชาติจะต้องใช้กฎหมายฉบับนี้ไปช่วยแก้ปัญหาความล่าช้าและอุปสรรคในการเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดินอีกด้วย ประกอบกับในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดคำบังคับไว้ในคำวินิจฉัยได้ด้วย ซึ่งบทกฎหมาย

ดังกล่าวนี้มิได้มีอยู่ในอดีต ดังนั้น แม้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จะตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่มีผลให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตกไปเฉพาะการพิจารณาลงมติในวาระที่สอง วาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมการ รวมทั้งการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาเท่านั้น ส่วนการพิจารณาออกเสียงลงมติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ และการพิจารณาของคณะกรรมการก่อนเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราในวาระที่สองได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปก่อนแล้วโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกประการ จึงไม่เสียไป กรณีจึงมีเหตุจำเป็นและสมควรที่จะต้องกำหนดค่าบังคับให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการพิจารณาลงมติในวาระที่สอง วาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมการให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญต่อไป พร้อมทั้งให้สภาผู้แทนราษฎรรายงานผลการปฏิบัติตามค่าบังคับต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เฉพาะการพิจารณาลงมติในวาระที่สอง วาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมการเท่านั้น โดยกำหนดข้อบังคับให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเฉพาะในวาระที่สอง วาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมการ และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขให้ถูกต้องดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งให้สภาผู้แทนราษฎรรายงานผลการปฏิบัติตามค่าบังคับดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ ”

สรุป

เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า

(๑) การเสียบบัตรแทนกันโดยเจ้าของบัตรไม่อยู่ในที่ประชุมสภา ณ เวลา นั้นๆ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ย่อมมีผลเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่สุจริต ทำให้ผลการลงมติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวันและเวลาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(๒) ศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ และ ๓-๔/๒๕๕๗ กับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ว่า ประเด็นข้อวินิจฉัย พฤติการณ์แห่งคดี และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวแตกต่างกับกรณีนี้คือคดีนี้ไม่มีประเด็นเกี่ยวกับข้อความอันเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด คงมีปัญหาที่กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น และได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เฉพาะการพิจารณาลงมติในวาระที่สอง วาระที่สาม และข้อสังเกตของ

คณะกรรมการธิการ รวมทั้งการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาเท่านั้น การพิจารณาออกเสียงลงมติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ และการพิจารณาของคณะกรรมการก่อนเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราในวาระที่สองได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกประการ โดยกำหนดค่าบังคับให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเฉพาะในวาระที่สอง วาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมการ และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขให้ถูกต้องดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ

(๓) ส่วนในประเด็นตามคำร้องที่หนึ่งที่ว่า “กรณีดังกล่าวนี้จะถือว่าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่งหรือไม่” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยประเด็นนี้เอาไว้ อาจเป็นเพราะว่ามาตรา ๑๔๓ วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า “...ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม มิให้นับรวมระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสาม” หมายความว่า หากในระหว่างพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แล้วเกิดกรณีต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย มิให้นับระยะเวลาระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาร่วมเข้าไปใน ๑๐๕ วัน หรือ ๒๐ วันตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสามด้วยแล้วแต่กรณี แต่ในกรณีนี้ขั้นตอนการพิจารณาตามมาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรนั้นเสร็จสิ้นไปแล้ว แม้อ้อมามีเหตุให้ต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอย่างเช่นกรณีนี้ก็มิได้อยู่ในระยะเวลา ๑๐๕ วันนั้นแล้ว แต่หากไปอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภาซึ่งต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จใน ๒๐ วันนั้นก็มิให้รวมระยะเวลาการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปรวมด้วยอยู่แล้ว ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๑๔๓ นั้นมิใช่บทบัญญัติเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการตัดสิทธิหรือเพิกถอนสิทธิแต่อย่างใด เพราะแม้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณล่าช้าไม่แล้วเสร็จตามมาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ผลที่เกิดขึ้นก็คือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณฉบับนั้น ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นทันที มิใช่ว่าพิจารณาเกินกำหนดเวลาแล้วร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณฉบับนั้นจะตกไปแต่อย่างใด

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๑๒๐ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะกำหนดองค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

รายงานการประชุมและบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบได้ทั่วไป เว้นแต่กรณีการประชุมลับหรือการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำการลับเว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๓๓ ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (๒) หรือ (๓) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๑๔๒ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการคลังของรัฐ

มาตรา ๑๔๓ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑

ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าว ให้นำความในมาตรา ๑๓๘ วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้สภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม มิให้นับรวมระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสาม

มาตรา ๑๔๔ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนใน

รายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายการจ่ายซึ่งมิใช่รายการจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีมีการกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบชดใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีมีการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ

การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ให้กระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลันหากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้

มาตรา ๑๔๕ ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา ถ้าไม่มีกรณีต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๔๔ ให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว

มาตรา ๑๔๘ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๘๑

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

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างการศึกษาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑

ผู้เขียน : นายศิลาชัย บวรภคินธรรม นิตกร
สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ที่มาของข้อมูล

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒ - ๓/๒๕๖๓
- คู่มือการร่างกฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- เอกสารแนวทางการปฏิบัติงานของกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๒ สำนักการประชุม
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร