

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๔๓

วันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญฯ มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๒ ส่งความเห็นของนายอดีตรองโฆษก กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๔๒ คน สรุปได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญฯ ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ นั้น คณะกรรมการวิสามัญฯ และกรรมการวิสามัญฯ ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนรายการของร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่ เพราะ ส.ส. มีมติรับหลักการแห่งร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายฯ แล้ว และคณะกรรมการวิสามัญฯ ไปพิจารณาปรับลดงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจลงจากวงเงินที่ตั้งงบประมาณไว้ ต่อจากนั้นก็จะมีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ อยู่เสมอ จึงเป็นปัญหาก่อให้เกิดข้อขัดแย้งทางความคิดอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญฯ เป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญฯ และกรรมการวิสามัญฯ ไม่มีอำนาจพิจารณาคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพราะการกระทำดังกล่าวขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ดังนั้น การขอเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ คณะกรรมการวิสามัญฯ จึงไม่สามารถพิจารณาได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญฯ และกรรมการวิสามัญฯ มีอำนาจพิจารณาคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า บัญญัติห้ามไว้เฉพาะ ส.ส. เท่านั้นที่แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่มิได้ห้ามคณะกรรมการวิสามัญฯ และกรรมการวิสามัญฯ ดังนั้น ถ้าการเสนอหรือการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้มีผลให้ ส.ส. หรือ ส.ว. หรือ กมธ. มีส่วนได้เสียในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก แล้วฯ ย่อมกระทำได้

๒. ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น

คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร มีการเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่าย ๆ แตกต่างไปจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และประธานรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ของ ส.ส. และกรรมการวิสามัญ ฯ มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ของรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติห้าม ส.ส. แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่าย ฯ โดยให้แปรญัตติได้เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใ้รายจ่ายตามข้อผูกพัน อันได้แก่เงินส่งใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย อีกทั้งในการพิจารณาไม่ว่าจะเป็น ส.ส. หรือคณะกรรมการวิสามัญฯ ยังได้ห้ามการเสนอ การแปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้ ส.ส. สว. หรือ กรรมการวิสามัญฯ มีส่วนไม่ว่าโดยตรง หรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ ส.ส. ใช้วิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายจนมีผลให้ ส.ส. สว. หรือ กรรมการวิสามัญฯ มีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย

๒. หลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่าย ฯ จากหลักการดังกล่าว มีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้ โดยต้องเสนอต่อ ครม. เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาเมื่อ ส.ส. ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่าย ฯ ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่าย ฯ ด้วยตนเอง คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งจาก ส.ส. ให้ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่าย ฯ ก่อนเสนอ ส.ส. พิจารณา ย่อมไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่าย ฯ ได้ ส่วน คณะกรรมการวิสามัญ ฯ และกรรมการวิสามัญ ฯ ทั้งที่เป็นและมีได้เป็น ส.ส. ก็ไม่อาจเสนอหรือยกเลิก คำของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้ให้ความเห็นชอบขึ้นพิจารณาได้

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการวิสามัญฯ ไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ได้

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๖๘ ก
วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔