



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๓

วันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
กรณีคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการวิสามัญ ฯ มีอำนาจขอ
หรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ
ได้หรือไม่

ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ ส่งความเห็นของ นายอดิศร
เพียงเกษ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๒ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.
ของสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจแปรญัติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของประธานรัฐสภา สรุปได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง
มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ
นั้น คณะกรรมการวิสามัญ ฯ และคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะแปรญัติ
เพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้หรือไม่ เพราะว่า

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ แล้ว และคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ไปพิจารณาปรับลดงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ลงจากวงเงินที่ตั้งงบประมาณไว้ ต่อจากนั้นก็จะมีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ อยู่เสมอจึงเป็นปัญหาว่า

๑. ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจจะเสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการวิสามัญ ฯ จะยกคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจขึ้นพิจารณาได้หรือไม่

๓. กรรมการวิสามัญ ฯ ทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

๔. คำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่

๕. กรรมการวิสามัญ ฯ แต่ละคนไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ จะมีสิทธิขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้หรือไม่

ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดข้อขัดแย้งทางความคิดอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ โดยมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญ ฯ และกรรมการวิสามัญ ฯ ไม่มีอำนาจพิจารณาคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเพราะการกระทำดังกล่าวขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ดังนั้น การขอเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ คณะกรรมการวิสามัญ ฯ จึงไม่สามารถพิจารณาได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญ ฯ และกรรมการวิสามัญ ฯ มีอำนาจพิจารณาคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า บัญญัติห้ามไว้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่มิได้ห้ามคณะกรรมการวิสามัญ ฯ และกรรมการวิสามัญ ฯ ดังนั้น ถ้าการเสนอ หรือการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนได้เสียในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก แล้ว คณะกรรมการวิสามัญ ฯ และกรรมการวิสามัญ ฯ ย่อมกระทำได้

ประธานรัฐสภาเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญฯ และเป็นปัญหาเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ตามคำร้องมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า การที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่า ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ของสภาผู้แทนราษฎร มีการเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ แตกต่างไปจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบซึ่งเกิดขึ้นเสมอ ปัญหาว่าคณะกรรมการวิสามัญฯ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร จะมีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ หรือไม่นั้น เห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และประธานรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

พิจารณาคำร้อง และเอกสารประกอบคำร้องแล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญฯ มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า บัญญัติว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์เงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย”

และพรรคพวก บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ กรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้” พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ ของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ โดยให้แปรญัตติได้เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพัน อันได้แก่ เงินส่งใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตาม กฎหมาย อีกทั้งในการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ยังได้ห้าม การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก วุฒิสภาหรือกรรมการวิสามัญ ฯ มีส่วนไม่ว่าโดยตรง หรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการแปรญัตติงบประมาณ รายจ่ายจนมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการวิสามัญ ฯ มีส่วนในการ ใช้งบประมาณรายจ่าย นอกจากนั้นหลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ นั้น รัฐธรรมนูญและ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้มีอำนาจจัดทำงบประมาณ รายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วน ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่อาจ มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ จากหลักการ ดังกล่าวมีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอค่าของงบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้ โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราช บัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ด้วยตนเอง คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งจากสภา ผู้แทนราษฎรให้ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎร พิจารณา ย่อมไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่าย ฯ ได้ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญ ฯ และกรรมการวิสามัญ ฯ ทั้งที่เป็นและมีได้เป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่อาจเสนอหรือยกค่าของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงาน ของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้ให้ความเห็นชอบขึ้นพิจารณาได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญ ฯ ไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ได้

นายประเสริฐ นาสกุล

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายโกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เถลิมนิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระภู่น

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ