

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมาธิการวิสามัญฯ มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวน ในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๒ ส่งความเห็นของนายอดิศร เพียงเกษ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๔๒ คน สรุปได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญฯ ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ นั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ และกรรมาธิการวิสามัญฯ ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ แล้ว และคณะกรรมการวิสามัญฯ ไปพิจารณาปรับลดงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจลงจากวงเงินที่ตั้งงบประมาณไว้ ต่อจากนั้นก็จะมีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ อยู่เสมอ จึงเป็นปัญหาก่อให้เกิดข้อขัดแย้งทางความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญฯ เป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ และกรรมาธิการวิสามัญฯ ไม่มีอำนาจพิจารณาคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพราะการกระทำดังกล่าวขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ดังนั้น การขอเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จึงไม่สามารถพิจารณาได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ และกรรมาธิการวิสามัญฯ มีอำนาจพิจารณาคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า บัญญัติห้ามไว้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่มิได้ห้ามคณะกรรมการวิสามัญฯ และกรรมาธิการวิสามัญฯ ดังนั้น ถ้าการเสนอหรือการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการ มิได้มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการวิสามัญฯ มีส่วนได้เสียในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก แล้ว ย่อมกระทำได้

๒. ประเด็นเบื้องต้น

คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร มีการเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ แตกต่างไปจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ และประธานรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการวิสามัญฯ มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ของรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ โดยให้แปรญัตติได้เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน อันได้แก่เงินส่งใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย อีกทั้งในการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวิสามัญฯ ยังได้ห้ามการเสนอ การแปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการวิสามัญฯ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่าย จนมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการวิสามัญฯ มีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย

๒. หลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ จากหลักการดังกล่าว มีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ด้วยตนเอง คณะกรรมการวิสามัญฯ ในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ก่อนเสนอสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ย่อมไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญฯ และกรรมการวิสามัญฯ ทั้งที่เป็นและมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่อาจเสนอหรือยกเลิกค่าของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้ให้ความเห็นชอบขึ้นพิจารณาได้

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการการวิสามัญฯ ไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ได้

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายประเสริฐ นาสกุล นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายมงคล สระภู่าน นายสุจิต บัญบังการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตทัศน์ประภาศ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

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