

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๕๓

วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. มีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ ได้หรือไม่

ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องเป็นหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๐๑/๑๐๐๐๕ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า นายอดิศร เพียงเกษ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น กับคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๔๒ คน ขอให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. มีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย ฯ ได้หรือไม่ ในฐานะประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็น ข้อสงสัยในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงส่งเรื่องพร้อมความเห็น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

ข้อเท็จจริงที่ได้จากพิจารณา

เนื่องจากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งสงสัยในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ของสภาผู้แทนราษฎร และมีหนังสือขอให้ประธาน รัฐสภาส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ในการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ คณะกรรมการวิสามัญ ฯ และ กรรมการวิสามัญ ฯ ทั้งที่เป็นและมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้หรือไม่ เพราะสภาผู้แทนราษฎรมีมติ รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ แล้ว และคณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณา ปรับลดงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจลงจากวงเงินที่ตั้งงบประมาณไว้ ต่อจากนั้น จะมีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมในขั้นตอน การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ จึงมีปัญหาว่า

๑. ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจจะเสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการวิสามัญ ฯ จะยกคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจขึ้นพิจารณาได้หรือไม่

๓. กรรมการวิสามัญ ฯ ทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

๔. คำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่

๕. กรรมการวิสามัญ ฯ แต่ละท่านไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ จะมีสิทธิขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้หรือไม่

ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดข้อขัดแย้งทางความคิดและเป็นข้อสงสัยอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญ ฯ และกรรมการวิสามัญ ฯ ไม่มีอำนาจพิจารณาคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพราะการกระทำดังกล่าวขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ดังนั้น การขอเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ คณะกรรมการวิสามัญ ฯ จึงไม่สามารถพิจารณาได้

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญ ฯ และกรรมการวิสามัญ ฯ มีอำนาจพิจารณาคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ ห้ามเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่มิได้ห้ามคณะกรรมการวิสามัญ ฯ และกรรมการวิสามัญ ฯ ดังนั้น ถ้าการเสนอหรือการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนได้เสียในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหก แล้วคณะกรรมการวิสามัญ ฯ และกรรมการวิสามัญ ฯ ย่อมกระทำได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ มาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๘๐ และมาตรา ๒๖๖
๒. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๖ มาตรา ๘ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๕

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาปัญหานี้หรือไม่
๒. ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจจะเสนอคำขอของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้หรือไม่
๓. กรรมการวิสามัญฯ ทั้งที่เป็น และมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสหสิทธิขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่ หรือจะเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก เห็นว่า ประธานรัฐสภาส่งปัญหานี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยเห็นว่า เป็นปัญหาของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับพิจารณาปัญหานี้ได้

ปัญหาที่สอง เห็นว่า เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ตามมาตรา ๑๗๒ งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๕ การจัดทำและการเสนอของงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐสภาเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๖ มาตรา ๘ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๕ ประกอบกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้กระทำในสภาผู้แทนราษฎรภายในเวลาที่กำหนด ตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ตามมาตรา ๑๘๐ วรรคห้า ดังนั้น ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จึงไม่มีอำนาจเสนอคำขอของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ เมื่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจไม่มีอำนาจเสนอคำขอ

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญ ฯ แล้ว คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ย่อมยกคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจขึ้นพิจารณาไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ชัดเจนแล้ว

ปัญหาที่สาม เนื่องจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ เป็นการดำเนินการในสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง และห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการตามมาตรา ๑๘๐ วรรคห้า แล้ว แต่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ในคณะกรรมการวิสามัญ ฯ แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้ให้หรือห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวิสามัญ ฯ แปรญัตติหรือขอให้คณะกรรมการวิสามัญ ฯ เพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการได้โดยขัดแย้งก็ตาม แต่การขอและการใช้งบประมาณรายจ่ายเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติไม่พึงก้าวล่วงเข้าไป ดังนั้น จึงเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวิสามัญ ฯ จะขอให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ เพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวิสามัญ ฯ ไม่มีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ หรือขอให้คณะกรรมการวิสามัญ ฯ เพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ กรรมการวิสามัญ ฯ ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมไม่มีอำนาจดังกล่าวด้วย เพราะมาตรา ๑๘๐ วรรคห้า ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเสนอคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ไม่ได้ คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ไม่มีอำนาจพิจารณาคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ และกรรมการวิสามัญ ฯ ทั้งที่เป็นและมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีสิทธิขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ อีกทั้งไม่อาจเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้

นายประเสริฐ นาสกุล

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ