

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๔๓

วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจการแปรญัตติของคณะกรรมการ
วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการวิสามัญ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร
มีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. ได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของประธานรัฐสภา ได้ความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีนายอดิศร
เพียงเกษ และคณะรวม ๔๒ คน มีปัญหาสงสัยในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร ว่าการ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ในขั้นตอนการพิจารณา
ของคณะกรรมการวิสามัญ โดยคณะกรรมการวิสามัญ และกรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. ได้หรือไม่ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. แล้ว ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจจากวงเงินที่ตั้งงบประมาณไว้ มีปัญหาว่า

๑. ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจจะเสนอคำของบประมาณเพิ่มเติมโดยตรง
ต่อคณะกรรมการวิสามัญได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการวิสามัญจะยกคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ
และรัฐวิสาหกิจขึ้นพิจารณาได้หรือไม่

๓. กรรมการ ทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
จะเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ
และรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

๔. ค่าของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่

๕. กรรมการแต่ละคนไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ จะมีสิทธิขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้หรือไม่

ประธานรัฐสภาเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และเป็นปัญหาเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ จึงส่งเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า บัญญัติว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

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

และวรรคหก บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้”

พิจารณาตามข้อเท็จจริงนั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญ ว่าจะมีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในทางที่เพิ่มขึ้นได้หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย โดยที่คณะกรรมการวิสามัญ ๑ ได้รับการแต่งตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการวิสามัญ ๑ มีปัญหา ย่อมถือได้ว่าเป็นปัญหาของสภาผู้แทนราษฎรด้วย โดยที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และปัญหา

ดังกล่าวเกิดขึ้นแล้ว ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เมื่อประธานรัฐสภาส่งเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

คงมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยตามคำร้องว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ มีอำนาจแปรญัติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้หรือไม่

คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร หมายถึง คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกันเป็นคณะกรรมการวิสามัญ สำหรับกรณีตามปัญหานี้ นั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ คณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไร มีขอบเขตจำกัดเพียงใด

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า บัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดเป็นกรรมการวิสามัญก็ต้องถูกห้ามเช่นเดียวกัน เหตุผลน่าจะเนื่องมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะขอแปรญัติเพื่อให้มีการเพิ่มรายการหรือจำนวนในรายการให้มียอดเงินสูงขึ้น เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น หรือหน่วยงานอื่น นอกจากจะทำให้รัฐต้องมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นแล้ว อาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อื่น หรือหน่วยงานอื่นได้ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติห้ามไว้ แต่ไม่ได้ห้ามกรรมการวิสามัญที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการดำเนินการดังกล่าว

สำหรับคณะกรรมการวิสามัญ ฯ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า ไม่ได้ห้ามในการขอแปรญัติไว้ จึงเห็นว่า หากมีการเสนอของบประมาณเพิ่มเติม จะโดยเพิ่มรายการหรือจำนวนในรายการก็ตาม ถ้ามีการเสนอเพิ่มเติมเข้ามาโดยถูกต้องตามวิธีการเสนอของบประมาณเพื่อการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ย่อมมีอำนาจแปรญัติทั้งในทางเพิ่มหรือลดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า ได้ แต่อาจจะถูกจำกัดตามวรรคหกบางกรณี กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวิสามัญ ฯ จะเสนอ จะแปรญัติ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณไม่ได้ เหตุผลของวรรคหกที่บัญญัติต่อเนื่องกับวรรคห้าก็คือ สภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวิสามัญ ฯ สามารถแปรญัติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการได้ แต่ถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นการ

เอื้อประโยชน์ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการด้วยกันไม่ได้ ในทางกลับกันถ้าหากกระทำด้วยความสุจริตใจเพื่อประโยชน์ของบ้านเมือง มิใช่เพื่อบุคคลที่รัฐธรรมนูญกล่าวถึงข้างต้น ก็สามารถเสนอหรือแปรญัตติได้ทั้งในการเพิ่มหรือลด แต่สำหรับการขอเพิ่มนั้นจะต้องเป็นการขอเพิ่มถูกต้องตามวิธีการของงบประมาณและมีสาเหตุจากการขอเพิ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมการวิสามัญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ มีอำนาจพิจารณาและแปรญัตติเพิ่มรายการหรือเพิ่มจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ ได้ คำขออื่นนั้นเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย จึงให้ยกเสีย

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ