

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๕๓

วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญมีอำนาจ ขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี ๑ ได้หรือไม่

ด้วยประธานรัฐสภาได้เสนอคำร้องลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ ส่งความเห็นของ นายอดิศร เพียงเกษ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพวก จำนวน ๔๒ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจเสนอขอเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้หรือไม่

ได้ความตามคำร้องของประธานรัฐสภาสรุปความได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญนั้น คณะกรรมการวิสามัญและกรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอขอเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ ได้หรือไม่ เพราะเมื่อสภาผู้แทนราษฎร มีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ แล้ว และคณะกรรมการวิสามัญไป พิจารณาปรับลดงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจลงจากวงเงินที่ตั้ง งบประมาณไว้ ต่อจากนั้นก็จะมีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เสนอคำขอของบประมาณ เพิ่มเติมในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญอยู่เสมอจึงเป็นปัญหาข้อสงสัยว่า

๑. ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจจะเสนอคำขอของบประมาณเพิ่มเติมโดยตรง ต่อคณะกรรมการวิสามัญได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการวิสามัญจะยกคำขอของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจขึ้นพิจารณาได้หรือไม่

๓. กรรมการทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาคำของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

๔. คำของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่

๕. กรรมการแต่ละคนไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ จะมีสิทธิเสนอขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ ได้หรือไม่

ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดข้อขัดแย้งทางความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญโดยมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรกมีความเห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญและกรรมการไม่มีอำนาจพิจารณาคำของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพราะการกระทำดังกล่าวขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ดังนั้น การขอเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ คณะกรรมการวิสามัญ จึงไม่สามารถพิจารณาได้

ฝ่ายที่สองมีความเห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญและกรรมการมีอำนาจพิจารณาคำของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๐ กำหนดห้ามไว้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่มิได้ห้ามคณะกรรมการวิสามัญและกรรมการ ดังนั้น ถ้าการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเสนอขอเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนได้เสียในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๐ วรรคหก แล้ว คณะกรรมการวิสามัญและกรรมการย่อมกระทำได้

ประธานรัฐสภาเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญและเป็นปัญหาเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้ว มีมติให้รับคำร้องตามหนังสือของประธานรัฐสภาไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว ลงมติว่า

ก. คณะกรรมการวิสามัญและกรรมการไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้ จำนวน ๗ คน

ข. คณะกรรมการวิสามัญมีอำนาจ แต่กรรมการไม่มีอำนาจ จำนวน ๑ คน

ค. ยกคำร้อง เพราะกรณีไม่ใช่ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓ คน

ผู้ทำคำวินิจฉัยลงคะแนนเสียงเป็นฝ่ายข้างน้อย ข้อ ค. จึงทำคำวินิจฉัยส่วนตัว ดังต่อไปนี้

คดีมีปัญหาต้องวินิจฉัยประการแรกว่า ปัญหาตามคำร้องของประธานรัฐสภาดังกล่าวเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาตามคำร้องของประธานรัฐสภาเป็นปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจะตราขึ้นเป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๒ ในวาระสองหรือในชั้นคณะกรรมการวิสามัญที่สภาแต่งตั้ง

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ตราขึ้นใช้บังคับการประชุมของสภา โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕๑ และมาตรา ๓๑๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อพิจารณาข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ฯ ข้อ ๘๖ ข้อ ๘๗ ข้อ ๘๘ ข้อ ๑๐๐ ในหมวด ๕ ว่าด้วยการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญได้ว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็นสามวาระ คือ ในวาระที่หนึ่ง ให้สภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ เมื่อสภาลงมติรับหลักการในวาระหนึ่งแล้วก็ให้สภาพิจารณาตามลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง การพิจารณาในวาระที่สอง ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง หรือ กรรมการเพิ่มเติมสภา

คณะกรรมการที่สภาตั้ง มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๕ โดยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. คณะกรรมการวิสามัญ โดยสภาเลือกจากสมาชิกของสภาเท่านั้น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๖ ได้กำหนดให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาขึ้นยี่สิบสามคณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบเจ็ดคนตามรายชื่อคณะกรรมการที่ปรากฏในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว หากมีความจำเป็นจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาคณะอื่นเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้

๒. คณะกรรมการวิสามัญ โดยสภาเลือกจากผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกของสภา โดยวิธีการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๗๗ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑๖

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองประเภทคือ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาหรือคณะกรรมการนั้น แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการ หรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการเต็มสภา ภายหลังที่สภาได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งแล้ว ถ้าร่างพระราชบัญญัตินี้มีความจำเป็นรีบด่วนและมีบทบัญญัติไม่มากนัก คณะรัฐมนตรีอาจร้องขอ หรือสมาชิกเสนอญัตติ โดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนและที่ประชุมอนุมัติให้มีการพิจารณาในวาระที่สองโดยกรรมการเต็มสภาก็ได้ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเสร็จรวดเดียวในสามวาระ

ได้พิจารณาคำร้องของประธานรัฐสภาแล้วเห็นว่าปัญหาที่ประธานรัฐสภาส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. มี ๕ ประการ คือ

๑. ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จะเสนอคำของบประมาณเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการวิสามัญจะยกคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจขึ้นพิจารณาได้หรือไม่

๓. กรรมการทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

๔. คำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่

๕. กรรมการแต่ละคนไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ จะมีสิทธิเสนอขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ ได้หรือไม่

อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

ปัญหาจึงมีว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญหรือกรรมการดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ปัญหาว่าคณะกรรมการวิสามัญหรือกรรมการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๑ วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย องค์กรต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามนัยของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ส่วนรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) คณะรัฐมนตรี และศาลยุติธรรม ก็เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากจะเป็นองค์กรอิสระแล้วยังเป็นองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS) ซึ่งมีสถานะภาพแตกต่างกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น อันเป็นองค์กรซึ่งเกิดขึ้นตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) โดยองค์กรต่างๆ เหล่านี้มีใช้องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศเหมือน ๓ องค์กรหลัก โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงต้องถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติอันเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น

ส่วนศาลทหารนั้น ก็เป็นศาลตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๘ ว่าด้วยศาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๑ ที่บัญญัติว่า ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม จึงถือได้ว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกัน

สำหรับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง เป็นคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรได้เลือกจากบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกประกอบกันขึ้นในรูปของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๕ และรายละเอียดในการแต่งตั้งตามที่ปรากฏในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งข้อบังคับฯ ยังมีผลใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑๖ ในหมวด ๔ ว่าด้วยกรรมาธิการ โดยมีบทบัญญัติในมาตราเดียวกันกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ใน

อำนาจหน้าที่ของสภาหรือของคณะกรรมการแล้วรายงานต่อสภา ดังนั้นโดยสถานภาพของคณะกรรมการวิสามัญที่สภาแต่งตั้งขึ้นดังกล่าว จึงถือไม่ได้ว่าคณะกรรมการวิสามัญเป็นสภาผู้แทนราษฎร เพราะไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญต้องรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร จึงถือได้ว่าเป็นเพียงเครื่องมือของสภาผู้แทนราษฎรในการกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของ มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากวินิจฉัยว่าคณะกรรมการวิสามัญที่สภาได้แต่งตั้งขึ้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย คณะกรรมการวิสามัญซึ่งอาจประกอบด้วยบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อาจมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงดูเป็นเรื่องแปลกประหลาดและขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๕ ที่บัญญัติกำหนดองค์กรอิสระที่รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงาน ดังนั้นแม้จะถือว่าปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญเป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามข้ออ้างของประธานรัฐสภา ก็ยังถือไม่ได้ว่าปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญเป็นปัญหาอันหนึ่งอันเดียวกันกับปัญหาของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่ใดคณะกรรมการวิสามัญที่สภาแต่งตั้ง จึงไม่อาจเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นได้ ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงมีความเห็นเป็นเบื้องต้นว่า คณะกรรมการวิสามัญที่สภาแต่งตั้งไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจถือได้ว่าคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎรตามคำร้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาความหมายของ วลีที่ว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีต่างๆ ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักการไว้ดังนี้

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ วินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ..... รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงมหาดไทย เป็นส่วนหนึ่งหน่วยงานหนึ่งของฝ่ายบริหาร หน้าที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑ วินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๗๐ ได้บัญญัติ “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้..... (๒) เทศบาล” ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล..... จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๑ วินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” กรณีตามปัญหาที่เทศบาลตำบลท่าข้ามอ้างถึง มีเหตุเกิดขึ้นที่เทศบาลเมืองมุกดาหารและเทศบาลตำบลบ้านพรุ ซึ่งมีได้เกิดขึ้นกับเทศบาลตำบลท่าข้ามแต่อย่างใด ดังนั้น เทศบาลตำบลท่าข้าม จึงไม่อยู่ในฐานะที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวได้เนื่องจากปัญหามีได้เกิดขึ้นกับองค์กรของตน

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า คำร้องของคณะกรรมการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้น เป็นการหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไปของคณะกรรมการเลือกตั้ง.....โดยไม่ปรากฏว่าข้อเท็จจริงได้เกิดขึ้นแล้ว จึงไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าตามคำร้องที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น เป็นการขอให้วินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง..... ว่าความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งถูกต้องหรือไม่ จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่เป็นการหารือขอความเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยให้ได้

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ ได้วินิจฉัยทำนองเดียวกันกับคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๒ และคำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๒

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ดังนั้น การที่ประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยเห็นว่า

กรณีมีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะกรณีดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะรัฐมนตรีทำหนังสือแจ้งความจำนงไปยัง กองทุน ฯ ว่าหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอเพื่อขอรับ ความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคสองหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว และเป็นไปตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

สำหรับคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๓ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ มีข้อความดังนี้ “ตามคำร้องมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า การที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย” พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ของสภาผู้แทนราษฎร มีการเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ แตกต่างไปจากที่คณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบซึ่งเกิดขึ้นเสมอ ปัญหาว่าคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร จะมีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ หรือไม่นั้น เห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และประธานรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงเป็นการเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ พิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้” ซึ่งคำวินิจฉัยเพียงแต่อ้างเหตุผลสั้น ๆ ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นโดยไม่ได้อ้างเหตุผลรายละเอียดอื่นใด ให้ชัดเจนว่าปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรอย่างไร

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณา “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” น่าจะนำหลักเกณฑ์ ในคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ ของศาลรัฐธรรมนูญมาพิจารณา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง “องค์กร ที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” โดยเป็นไปตามหลักการที่ว่าองค์กรตาม รัฐธรรมนูญต้องเป็นองค์กรซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น

ไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” และบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่กล่าวข้างต้นซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้แก่ องค์กรต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๕ คือศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยรวมทั้งศาลทหารด้วยกับองค์กรหลักที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยได้แก่ รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา) คณะรัฐมนตรี ศาล เท่านั้น

ส่วนองค์กรที่ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้แก่

(๑) คณะกรรมการจัดสรรคลื่นความถี่ตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ หรืออำนาจหน้าที่ทางการเมืองอื่น

(๒) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามมาตรา ๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้จะเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนก็ตามแต่องค์กรนี้ก็มีสถานะเป็น “ที่ปรึกษา” เท่านั้น จึงไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ หรืออำนาจหน้าที่ทางการเมืองอื่น

(๓) คณะกรรมการต่าง ๆ ของสภา ตามมาตรา ๑๕๕ ถือเป็นส่วนหนึ่งของสภาซึ่งไม่ใช่ องค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ และไม่มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติโดยตรง

(๔) ราชการส่วนกลางได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาคได้แก่ จังหวัด อำเภอ กับตำบล และหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร จึงไม่ใช่องค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

(๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละแห่ง เช่น เทศบาลตั้งขึ้นตามพระราช

บัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นต้น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีใช้องค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมือง ดังเช่นรัฐบาล แต่เป็นองค์กรในทางปกครอง เช่นเดียวกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค การใช้อำนาจต่าง ๆ เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติทั้งสิ้นมิได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างไร

(๖) พรรคการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคลไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และแม้จะเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการทางการเมืองก็ตาม แต่ก็มีใช้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

(๗) องค์กรซึ่งขาดเขตอำนาจศาลตามมาตรา ๒๔๘

(๘) องค์กรอื่นๆ เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๒๘๔ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๘ ชุมชนท้องถิ่นตามมาตรา ๔๖ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๕๖ และองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา ๕๗ ต่างก็มีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของมาตรา ๒๖๖

ส่วนปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญมีความหมายเพียงใดนั้น สำหรับวลีที่ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั้นได้วินิจฉัยไว้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ต่อไปจะได้วินิจฉัยวลี “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพื่อการทำประชาวิจารณ์ มาตรา ๒๖๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับเดิมก่อนที่จะแก้ไขเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้เพียง “อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน” เท่านั้น ต่อมาจึงได้แก้ไขปรับปรุงใหม่โดยตัดคำว่า ซ้ำซ้อนกัน ออก โดยมีข้อความตามมาตรา ๒๖๖ ปัจจุบัน เมื่อพิจารณาว่าองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญมีมากมายหลายองค์กร บางองค์กรก็เป็นองค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (สภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และศาลยุติธรรม) แต่ส่วนใหญ่อีก ๗ องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๕ วรรคสอง เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ อันเป็นหลักการใหม่ของโลกที่ไม่เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดของประเทศไทยมาก่อน ซึ่งองค์กรเหล่านี้ก็มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แตกต่างกันไป จึงอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้หลายทาง เช่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่เช่นนั้นตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรต่างอ้างว่าตนไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งถูกกล่าวอ้างว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ

หน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกันหรือไม่ หรือมีข้อขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเกิดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน จึงจำเป็นต้องวินิจฉัยชี้ขาดด้วยองค์กรที่เป็นกลางคือศาลรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “อำนาจหน้าที่” ถ้อยคำดังกล่าวน่าจะมุ่งไปในเรื่องเกี่ยวกับกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากปัญหาเรื่องใดซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังเช่น ตามกรณีนี้คดีนี้เป็นเรื่องเข้าไปเกี่ยวข้องกับเนื้อหาของอำนาจหน้าที่ หรือการกระทำ หรือการปฏิบัติหน้าที่ หรือการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญซึ่งมีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยซ้ำไป แทนที่จะเป็นเรื่องว่าเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือไม่เช่นนั้นจึงไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๒๖๖ ทั้งในปัญหาเกี่ยวกับเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรเลย ประการสำคัญปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ที่จะเห็นได้ชัดเจน คือ เป็นกรณีที่จะเกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี ๒ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็องค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน หรือเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่นอกกรอบหรือขอบอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น ปัญหาที่ประธานรัฐสภาเสนอมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้อง ๕ ข้อดังกล่าวข้างต้น จึงถือไม่ได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับกรอบหรือขอบเขตอำนาจขององค์กรหรือข้อพิพาทระหว่างสององค์กรเกี่ยวกับกรอบหรือขอบเขตอำนาจขององค์กรดังกล่าวข้างต้น

ลักษณะของปัญหาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนดังกล่าวเสนอพร้อมคำร้องต่อประธานรัฐสภาขอให้ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ที่ว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจเสนอขอเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยกำหนดปัญหามาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยจำนวน ๕ ข้อ ดังกล่าวข้างต้นนั้น จึงน่าจะเป็นการกล่าวอ้างเฉไฉโดยพยายามอ้างว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากจะกล่าวว่าผู้ร้องเพียงแต่ประสงค์จะมีให้เกิดปัญหาในอนาคตหรือเพื่อวางบรรทัดฐานไว้สำหรับอนาคตก็ย่อมเท่ากับเป็นการให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีที่ยังไม่เกิดปัญหา ประธานรัฐสภาย่อมไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้โดยชอบ หรือเป็นเพียงขอคำปรึกษาหารือเท่านั้นซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยได้เช่นเดียวกัน ทั้งไม่อาจรับเป็นองค์กรที่ปรึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญใด ในกรณีที่ยังไม่เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้คู่กัน

ส่วนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในชั้นสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๐ ได้บัญญัติห้ามไว้ ๒ กรณี คือ

กรณีแรกตามมาตรา ๑๘๐ วรรคห้า บัญญัติ ห้ามเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

๑. เงินสงฆ์ต้นเงินกู้
๒. ดอกเบี้ยเงินกู้
๓. เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

กรณีที่สองตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหก ห้ามเฉพาะในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้

ในกรณีที่มีการกระทำฝ่าฝืนวรรคหกดังกล่าวข้างต้น หากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว

ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะกรณีตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหกเท่านั้น ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ โดยยกมาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ขึ้นอ้าง และวินิจฉัยว่า “รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากร และรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่อาจมีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ จากหลักการดังกล่าวมีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอค่าของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญได้ โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ด้วยตนเอง คณะกรรมการวิสามัญในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรให้ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุมัติไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญและกรรมการวิสามัญ ฯ ทั้งที่เป็นและมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่อาจเสนอหรือยกคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรี ยังไม่ได้ให้ความเห็นชอบขึ้นพิจารณาได้”

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ จึงไม่ตรงกับอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ดังที่กล่าวข้างต้น

สรุปแล้วผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ปัญหาทั้งห้าข้อที่ประธานรัฐสภาส่งมาพร้อมคำร้อง ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

วินิจฉัยให้ยกคำร้องของประธานรัฐสภา

นายปรีชา เถลิมาณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ