คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฏัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๔๓ **วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๓**

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ....

ประธานรัฐสภามีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๒ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นของ นายอดิศร เพียงเกษ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรวม ๔๒ คน เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ในปัญหาต่าง ๆ รวม ๕ ประการ คือ

๑. ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จะเสนอคำของบประมาณเพิ่มเติม โดยตรงต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญได้หรือไม่

๒. คณะกรรมาธิการวิสามัญจะยกคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ขึ้นพิจารณาได้หรือไม่

๓. กรรมาธิการ ทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอให้คณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

๔. คำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่

๕. กรรมาธิการแต่ละคนไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ จะมีสิทธิขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้หรือไม่

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก บัญญัติว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้

(๒) ดอกเบี้ยเงินกู้

(๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้"

จึงมีปัญหาทั้ง ๕ ข้อดังกล่าวว่า จะสามารถทำได้หรือไม่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก เพราะในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณของคณะกรรมาธิการ ฯ ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน คณะกรรมาธิการ ฯ จะพิจารณาตัดทอนงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจต่างๆ มากองรวมกันไว้ หลังจากนั้นจึงจะพิจารณาว่าจะนำงบประมาณที่ตัดได้ไปเพิ่มเติมให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจใด เป็นจำนวนเท่าใด โดยเปิดโอกาสให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจต่างๆ เสนอขอแปรญัตติ เพิ่มเติมเข้ามายังคณะกรรมาธิการ ฯ ซึ่งคณะกรรมาธิการ ฯ จะมอบให้สำนักงบประมาณไปพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่ได้ตัดไว้ แล้วนำงบประมาณส่วนที่เพิ่มมาเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมาธิการ ฯ เมื่อคณะกรรมาธิการ ฯ พิจารณาเห็นชอบแล้ว จึงจะจัดทำรายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ ฯ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาเห็นชอบในวาระที่ ๒ และ ๓ ต่อไป แต่เนื่องจากมีข้อครหาว่าการแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณบางรายการมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมาธิการบางคนได้รับประโยชน์จากงบประมาณดังกล่าว จึงได้มีการเพิ่มเติมเป็นมาตรา ๑๘๐ วรรคหก เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย เรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" เห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ วรรคหนึ่งได้ ดังนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... จึงเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรที่กระทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวิสามัญและของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ไว้ในมาตรา ๑๘๐ และประธานรัฐสภาผู้มีอำนาจเสนอเรื่องเห็นว่าเป็นปัญหาของสภาผู้แทนราษฎรและส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นหลักต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... มีเพียงใด โดยมีรายละเอียดของปัญหาดังนี้

๑. ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จะเสนอคำของบประมาณเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้หรือไม่

๒. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ จะยกคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ขึ้นพิจารณาได้หรือไม่

๓. กรรมาธิการ ทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอให้คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ พิจารณาคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

๔. คำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่

๕. กรรมาธิการแต่ละคนไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ จะมีสิทธิขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้หรือไม่

ปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้หารายได้เพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะตัวแทนของประชาชนเป็นผู้พิจารณาอนุมัติหรือเห็นชอบในงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง ภายใต้บังคับมาตรา ๑๗๐ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๑๗๕ งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

มาตรา ๑๘๐ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎร จะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าววุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้

(๒) ดอกเบี้ยเงินกู้

(๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป”

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่มีความมุ่งหมายเพื่อปฏิรูปการเมือง การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจนอย่างหนึ่งคือ ได้แยกอำนาจเด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยมาตรา ๑๑๘ บัญญัติว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ ฯลฯ (๗) ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ฯลฯ และมาตรา ๑๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นไม่ได้ หลักการแนวความคิดที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน มีปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามสมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ปรากฏเหตุผลจากรายงานการประชุมว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นสมควรให้ประเทศไทยใช้ระบบแยกอำนาจเด็ดขาด สมาชิกสภานิติบัญญัติจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารโดยเป็นรัฐมนตรีไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งรัฐมนตรี และในขณะเดียวกันจะช่วยลดความต้องการเป็นรัฐมนตรีโดยการบีบบังคับรัฐบาลทางอ้อม รัฐธรรมนูญที่นำมาประกอบการพิจารณาในขณะร่างรัฐธรรมนูญได้แก่ รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ และรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ ค.ศ. ๑๙๕๓ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ใช้ได้เพียง ๓ ปีเศษ ก็ถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหาร รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาไม่ได้ใช้หลักการดังกล่าว จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้กลับมาใช้หลักการแยกอำนาจเด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารโดยมีบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ (๗) และมาตรา ๑๒๗ วรรคหนึ่ง รับรองไว้

การเปลี่ยนแปลงต่อไปคือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการและรูปแบบการพิจารณากฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้ชัดเจนขึ้น เนื่องจากเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดรายจ่ายแผ่นดินนั้น ได้แก่รัฐบาลเพียงองค์กรเดียว เพราะการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินเป็นเรื่องการสนองความต้องการในการจัดการสาธารณะโดยรัฐ เป็นเรื่องการจัดหาทรัพยากรเพื่อนำไปใช้ในการก่อให้เกิดผลผลิตหรือผลงาน รัฐบาลในฐานะผู้บริหารประเทศย่อมรู้ถึงความต้องการที่แท้จริงในการใช้ทรัพยากรเพื่อการบริหารงานดีกว่าองค์กรอื่น จึงมีหน้าที่เสนอรายจ่ายแผ่นดินของรัฐบาลออกมาในรูปของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และเพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปตามนโยบายและงบประมาณที่เหมาะสม จึงต้องให้รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือว่าเป็นองค์กรผู้แทนของประชาชนได้ทำการพิจารณาอนุมัติหรือเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเสียก่อน จากนั้นรัฐบาลจึงจะดำเนินการนำงบประมาณรายจ่ายมาใช้ในการบริหารแผ่นดินต่อไปได้

ประเทศไทยได้ใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยตามระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมา เป็นที่ยอมรับกันว่า ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแม่แบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา จากการศึกษาจะเห็นว่า หลักการขั้นพื้นฐานที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในรัฐธรรมนูญ ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของประเทศอังกฤษหรือสหราชอาณาจักรซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับการมีสภาสามัญ (The House of Commons) คือ หลักอำนาจริเริ่มทางการคลังแผ่นดินโดยฝ่ายบริหารเท่านั้น สมาชิกสภาสามัญสามารถเสนอบางเรื่องต่อสภาได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคลังแผ่นดินแล้วเสนอไม่ได้ เท่ากับว่าอำนาจในการจัดเตรียมรายการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินทั้งหมดจะต้องถูกจัดทำโดยรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว

เมื่อพิจารณารายละเอียดในการใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินโดยสภาสามัญของประเทศอังกฤษมีวิธีการดำเนินงานคือ

๑. รัฐบาลเป็นผู้เสนอบัญชีงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินต่อสภาสามัญ

๒. นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอกำหนดวันประชุมสภาสามัญเพื่อพิจารณาบัญชีงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินหรือพระราชบัญญัติงบประมาณ เมื่อถึงวันเปิดประชุมสภาสามัญ จะมีการกล่าวสุนทรพจน์เปิดสภาเรียกว่า “The Queen’s Speech” อันเป็นสัญลักษณ์ของการที่กษัตริย์จะร้องขอเงินต่อสภา หลังจากนั้นที่ประชุมสภาสามัญจะแปรสภาพเป็นคณะกรรมาธิการเต็มสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ การพิจารณามี ๒ ขั้นตอนคือ คณะกรรมาธิการรายจ่าย (The Committee of Supply) และคณะกรรมาธิการรายได้ (The Committee of Ways and Means) โดยขั้นคณะกรรมาธิการรายจ่ายเต็มสภาจะพิจารณางบประมาณรายจ่ายและลงมติกำหนดจำนวนเงินรายจ่ายประจำปี กรรมาธิการแต่ละคนสามารถขอแปรญัตติตัดทอนรายการหรือลดจำนวนเงินได้ตามความเหมาะสม ด้วยเหตุผลว่าสภาสามัญจะได้ช่วยปกป้องเงินภาษีอากรของประชาชนมิให้รัฐบาลนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ ที่ฟุ่มเฟือยจนเกินไป เมื่อผ่านขั้นคณะกรรมาธิการรายจ่ายแล้ว จะทราบว่ามีรายจ่ายจำนวนเงินเท่าใด จากนั้นจะกลับเข้ามาสู่สภาอีกครั้งหนึ่ง โดยตกไปอยู่ขั้นคณะกรรมาธิการรายได้ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาการหารายได้มาให้พอแก่รายจ่ายตามที่ได้อนุมัติ คณะกรรมาธิการรายได้เป็นคณะกรรมาธิการเต็มสภาคือ ที่ประชุมสภาจะแปรสภาพเป็นคณะกรรมาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะแจ้งให้ทราบว่า มีรายได้เป็นจำนวนเท่าใดจากภาษีอากร ถ้ามีรายได้เหลือจ่ายจะทำอย่างไรกับเงินที่เหลือจ่าย เช่นเอาเงินที่คาดว่าจะเหลือจ่ายไปใช้ในการลดหนี้สาธารณะ แต่ถ้าเงินรายได้ไม่พอจ่าย จะมีการเพิ่มภาษีอากรประเภทใดเท่าไหร่ หรือจะกู้เงิน หรือจะทำทั้งสองอย่าง ด้วยเหตุนี้ สมาชิกสภาสามัญจะเสนอให้จ่ายเงินเพิ่มไม่ได้ เพราะต้องห้าม

ตามข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. ๑๗๑๓ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๑๘๕๒ ได้แต่เสนอให้ลดเงินให้ต่ำกว่าจำนวนที่คณะกรรมาธิการรายจ่ายจากรัฐบาลอนุมัติไว้ จึงเป็นที่มาของคำกล่าวที่ว่า “งบประมาณอาจถูกทำให้ลดลงได้ แต่ไม่สามารถถูกทำให้เพิ่มขึ้น เว้นแต่จะเป็นการริเริ่มโดยรัฐมนตรี” เนื่องจากไม่ต้องการให้องค์กรนิติบัญญัติเข้าไปก้าวก่ายอำนาจริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐบาล แต่ก็ยังมีช่องโหว่ให้สมาชิกสภาสามัญสามารถก่อรายจ่ายขึ้นอีก ในที่สุดได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. ๑๘๖๖ และบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน มีข้อความว่า “สภาแห่งนี้จะไม่รับร่างพระราชบัญญัติสำหรับยอดเงินที่เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการหรือจะไม่ดำเนินการตาม ถ้าญัตติที่ขอให้มีการพิจารณาอนุมัติเงินหรือใช้จ่ายจากรายได้สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายจากเงินงบ ทั่วไป หรือจากเงินต่างๆ ที่ถูกจัดหามาให้โดยรัฐสภา (พระราชบัญญัติงบประมาณ) ก็ตาม เว้นแต่จะได้รับคำเสนอแนะจากรัฐบาล”

ส่วนประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “การเสนอร่างกฎหมาย และร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกระทำโดยสมาชิกรัฐสภาจะมีอันต้องตกไป ในกรณีที่หากร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับการอนุมัติแล้ว จะมีผลทำให้เกิดการลดลงของทรัพย์สินสาธารณะหรือภาระรายจ่ายสาธารณะเกิดขึ้นใหม่หรือเพิ่มขึ้น” จากที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ได้กำหนดข้อห้ามดังกล่าว ทำให้มีผลลบอย่างมากต่อสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายหรือขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ และการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของมาตราดังกล่าวมีผลคือ ในวันที่ ๙ เมษายน ค.ศ. ๑๙๕๙ ภายในระยะเวลาเพียง ๑ สมัยประชุม คณะกรรมาธิการการเงินและการคลังของสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสได้ประกาศให้ร่างกฎหมายจำนวน ๑๕ ร่าง จากทั้งหมด ๑๖ ร่าง ที่เสนอเข้ามาสู่การประชุมของสภามีอันต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมา จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแทบทั้งสิ้น โดยยึดถือหลักว่าการจัดทำงบประมาณของประเทศโดยฝ่ายบริหารและงบประมาณต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนมีผลใช้บังคับ เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันในทุกประเทศว่า การจัดทำงบประมาณเป็นหน้าที่ของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร เพราะรัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บรายได้คือภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ รัฐบาลจะตั้งงบประมาณรายจ่ายได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับสภาวะรายได้ของประเทศแต่ละปีเป็นสำคัญ และต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศในส่วนรวมอีกด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจทราบถึงสภาวะการเงินของประเทศแต่ละปี จึงควรมีสิทธิเฉพาะการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยวิธีตัดทอนรายจ่าย เมื่อเห็นว่ารายจ่ายได้ตั้งไว้สูงเกินไป หรือฟุ่มเฟือย หรือ

ยังไม่จำเป็นต้องตั้งในปีที่พิจารณา หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน แม้มิได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีปรากฏอยู่ในข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ข้อที่ ๒๕ (๑) ซึ่งกำหนดว่า “ห้ามมิให้เสนอร่างรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มรายจ่าย หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง ความประสงค์ของจำนวนเงินอนุมัติจ่าย เว้นแต่จะได้รับคำรับรองของรัฐบาล” ต่อมาได้มีข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๕๕ ข้อที่ ๖๐ กำหนดว่า “ห้ามมิให้แปรญัตติตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินขออนุญาตจ่าย เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้แปรญัตติ” ข้อห้ามดังกล่าวได้นำมาบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓๓ และต่อมาได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๕๒ วรรคห้า จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า ซึ่งบัญญัติว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ ...”

สภาพปัญหาเรื่องการจัดทำงบประมาณในอดีตและปัจจุบันที่เกิดขึ้นคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พยายามเข้าแทรกแซงการกำหนดรายจ่ายแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดผลเสียหลายประการ และไม่สอดคล้องกับหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายของแผ่นดิน ซึ่งประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองในระบบรัฐสภาใช้อยู่ ตัวอย่างที่เห็นได้คือ งบ ส.ส. ที่ยอมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธินำเงินงบประมาณไปพัฒนาเขตเลือกตั้งที่ตนได้รับเลือกตั้ง ซึ่งได้เกิดขึ้นเมื่อปี ๒๕๑๓ - ๒๕๑๔ ในช่วงแรกวงเงินคนละไม่เกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมาได้เพิ่มงบ ส.ส. ในวงเงินคนละไม่เกิน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และในที่สุดเมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงมีการยกเลิกงบ ส.ส. เพราะการตั้งงบ ส.ส. เป็นผลเสียต่องบประมาณแผ่นดิน และหน้าที่การหาเงินมาพัฒนาท้องที่หรือจังหวัดไม่ใช่หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้กระทำได้ก็ต้องถือว่าเป็นการปฏิบัติที่เกินบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ผลเสียของการตั้งงบ ส.ส. มีข้อน่าพิจารณาหลายประการคือ

๑. ตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน การจัดสรรงบประมาณและการวางแผนจะต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวในด้านจุดมุ่งหมาย การตั้งงบ ส.ส. โดยไม่มีการวางแผนมาก่อน ทำให้การจัดสรรงบประมาณและการวางแผนไม่สอดคล้องกลมกลืนกัน

๒. การจัดสรรงบประมาณต้องคำนึงถึงลำดับความสำคัญก่อนหลังของกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล โดยจะต้องจัดสรรงบประมาณสำหรับกิจกรรมที่มีความสำคัญลำดับสูงก่อนกิจกรรมที่มีความสำคัญลำดับต่ำ การตั้งงบ ส.ส. โดยไม่มีการวางแผนก่อน อาจเป็นการจัดสรรงบประมาณให้แก่กิจกรรมที่มีความสำคัญต่ำ ซึ่งไม่ถูกต้อง

๓. การจัดงบ ส.ส. เป็นการซ้ำซ้อนกับงบประมาณของส่วนราชการตามปกติซึ่งส่วนราชการได้งบประมาณสูงอยู่แล้ว ทำให้งบประมาณสูงเพิ่มอย่างผิดปกติ มีผลให้การใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวไม่หมดในปีงบประมาณ

๔. ปัญหาสำคัญที่สุดคือ งบ ส.ส. ทำให้เกิดการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะกับบุคคลที่มุ่งหวังจะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกในสมัยต่อไป เพื่อหวังโอกาสเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้แก่ตำแหน่งรัฐมนตรี เพราะเป็นตำแหน่งสำคัญ ที่มีเกียรติ มีบารมีและมีอำนาจในการบริหารประเทศ การยกเลิกงบ ส.ส. จึงเป็นการลดการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระดับหนึ่ง และเป็นการสอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า “ถ้าไม่อยากเห็นการซื้อสิทธิขายเสียง ต้องห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี” ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ยึดถือในหลักการดังกล่าว ตามมาตรา ๑๑๘ (๗) ที่บัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรแยกพิจารณาออกเป็น ๓ วาระ คือ

วาระที่ ๑ นายกรัฐมนตรีแถลงงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร แล้วสภาผู้แทนราษฎรลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือไม่ เมื่อลงมติรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขึ้น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๗๗ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อได้ไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะเป็นผู้แทนรัฐบาล ในการชี้แจงเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณต่อคณะกรรมาธิการ ฯ

วาระที่ ๒ เป็นการประชุมสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรียงมาตรา เพื่อแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความตามที่ผู้แปรญัตติได้สงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการได้สงวนความเห็นไว้

วาระที่ ๓ เป็นการพิจารณาว่าจะเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแล้ว ก็จะเสนอวุฒิสภาต่อไป

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ที่แต่งตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๙ วรรคหนึ่ง และตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๗๗ มีทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่พิจารณาแก้ไข เปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยตนเองหรือตามคำขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เรียกว่า “การแปรญัตติ” และมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่กระทำอยู่ได้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการต้องกระทำกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน ๓ ประการ คือ (๑) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้ (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้ (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ จึงถือว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่มีสิทธิเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ดังนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญซึ่งถูกแต่งตั้งให้ทำงานในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรจึงมีสิทธิพิจารณาในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่มิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน และไม่มีสิทธิเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าแทรกแซงการใช้อำนาจริเริ่มกำหนดรายจ่ายของแผ่นดินของรัฐบาลทางอ้อมโดยเสนอคำของบประมาณเพิ่มเติม และคณะกรรมาธิการวิสามัญสนับสนุนหรือยินยอมให้เพิ่มเติมงบประมาณตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือของกรรมาธิการวิสามัญเอง โดยการตัดเงินงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ นำมารวมเป็นเงินกองกลาง แล้วตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่หรือจำนวนในรายการใหม่ โดยมิได้มีการเสนอเข้ามาใหม่โดยคณะรัฐมนตรี จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า ปัญหาทั้งห้าข้อ เห็นว่าปัญหาข้อ ๑ ข้อ ๒ ข้อ ๓ และข้อ ๕ จึงกระทำไม่ได้ ส่วนปัญหาข้อ ๔ คำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและมีการเสนอเข้ามาใหม่โดยคณะรัฐมนตรี คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงจะพิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในการประชุมวาระที่ ๒ ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า

นายมงคล สระฏัน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ