

## คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๕๓

วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญฯ มีอำนาจขอเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่

ประธานรัฐสภาได้ส่งคำร้องลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ ส่งความเห็นของ นายอดิศร เพียงเกษ กับคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๔๒ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... มีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ได้หรือไม่

ทั้งนี้ เนื่องจากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง มีปัญหาสงสัยในอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการวิสามัญฯ ว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ในขั้นตอนของการพิจารณา ของคณะกรรมการวิสามัญฯ นั้น คณะกรรมการวิสามัญฯ และกรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่ เพราะเมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ คณะกรรมการ วิสามัญฯ ได้พิจารณาปรับลดงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจลง ต่อจากนั้น จะมีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมในขั้นตอน การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ อยู่เสมอ จึงมีข้อสงสัยว่า

๑. ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จะเสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมโดยตรง ต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการวิสามัญฯ จะยกคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงาน ของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ขึ้นพิจารณาได้หรือไม่

๓. กรรมการ ทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงาน ของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

๔. คำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่

๕. กระบวนการแต่ละท่านไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ จะมีสิทธิขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ ได้หรือไม่

ประธานรัฐสภาได้ระบุต่อไปว่า ความเห็นในเรื่องนี้ได้แบ่งออกเป็นสองฝ่าย

ฝ่ายแรก เห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญ ๑ และกรรมการไม่มีอำนาจพิจารณาคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพราะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญ ๑ และกรรมการ มีอำนาจพิจารณาคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ กำหนดห้ามไว้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ที่แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่มิได้ห้ามคณะกรรมการวิสามัญ ๑ และกรรมการ เว้นเสียแต่ว่ากรรมการมีส่วนได้เสียในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก

ประธานรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อสงสัยในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... และเป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ จึงได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็น เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ในคำร้องประธานรัฐสภาได้ขอให้พิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ ๑ และเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จึงต้องพิจารณาก่อนว่า คณะกรรมการวิสามัญ ๑ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในประเด็นนี้เห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญ ๑ เป็นส่วนหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง และมีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ วรรคแรก การตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ๑ จึงเป็นเพียงมติของสภาเท่านั้น ดังนั้น คณะกรรมการวิสามัญ ๑ จึงไม่ได้เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้น และมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ มีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ถ้าคณะกรรมการวิสามัญ ฯ และกรรมการสามารถเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้ ย่อมหมายถึงสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรมักจะอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ตามที่คณะกรรมการวิสามัญ ฯ เสนอ อันจะเป็นปัญหาว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ไม่ได้ ดังนั้น ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ในประเด็นดังกล่าวจึงเป็นปัญหาเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นต่อไปที่จะต้องพิจารณาก็คือ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญ ฯ มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้หรือไม่

ในเรื่องนี้ต้องพิจารณาถึงหลักการจัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยหลักการแล้วฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้จัดทำงบประมาณรายจ่าย ฯ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ และงบประมาณรายจ่ายเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหาร ดังนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีเป็นผู้จัดทำงบประมาณรายจ่ายจึงต้องเป็นผู้จัดเก็บรายได้ด้วย เพื่อสามารถกำหนดวงเงินที่จะใช้จ่ายในการบริหารได้

เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายเป็นเรื่องการกำหนดวงเงินเพื่อใช้ในการบริหารประเทศจึงมีความสำคัญสูง และจำต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ จึงบัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ...” แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า บัญญัติว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

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

ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เป็นผู้บริหารประเทศและไม่ได้มีหน้าที่จัดเก็บรายได้ ไม่สามารถล่วงรู้ได้ว่าจะสามารถจัดเก็บรายได้มากน้อยเพียงใด ถ้าให้มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการจะทำให้เกิดปัญหาได้ เมื่อฝ่ายบริหารไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้ได้ตามจำนวนที่เพิ่มขึ้น

ในส่วนของคณะกรรมการวิสามัญฯ และกรรมาธิการ นั้น อาจลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ปัญหามีอยู่ว่ามีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการได้หรือไม่ เนื่องจากเมื่อมีการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคำเสนอขอตัดทอนรายการของคณะกรรมการวิสามัญฯ หรือกรรมาธิการแล้วจะมีวงเงินเหลือซึ่งจะมีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เสนอของบประมาณเพิ่มเติม และกรรมาธิการเองอาจเสนอขอเพิ่มเติม จึงเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า

๑. ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จะเสนอคำของบประมาณเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้หรือไม่ ในเรื่องนี้พิจารณาแล้วเห็นว่าเนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้จัดทำงบประมาณรายจ่าย การเสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการจัดทำงบประมาณรายจ่าย และหลักการที่ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จะเสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ไม่ได้ แต่ต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

๒. คณะกรรมการวิสามัญฯ จะยกคำร้องของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ขึ้นพิจารณาได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่สามารถเสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ ดังนั้น คณะกรรมการวิสามัญฯ จะยกคำร้องของงบประมาณเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นพิจารณาไม่ได้ เว้นเสียแต่ว่าจะได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

๓. กรรมาธิการทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ มีได้มีอำนาจ เช่นนั้น กรรมาธิการซึ่งเป็นส่วนประกอบของคณะกรรมการวิสามัญฯ ก็ต้องไม่มีอำนาจดังกล่าวเช่นกัน เว้นเสียแต่คำขอนั้นผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว

๔. คำของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่ ในเรื่องนี้ได้วินิจฉัยไว้แล้วในข้อ ๑ ว่าต้องได้รับความเห็นชอบ

๕. กรรมการแต่ละท่านไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ จะมีสิทธิขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ ได้หรือไม่ ในเรื่องนี้เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ ได้ กรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมไม่มีสิทธิเช่นกัน และเมื่อกรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีสิทธิดังกล่าว กรรมการที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมไม่มีสิทธิด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการที่ว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร แต่กรรมการไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร

ประเด็นต่อมาที่ต้องพิจารณา คือ คณะกรรมการวิสามัญ ๑ สามารถเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ ได้เองหรือไม่ ในเรื่องนี้ คณะกรรมการวิสามัญ ๑ เป็นผู้ที่ดำเนินงานให้กับสภาผู้แทนราษฎร จึงถือได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร แม้ว่าส่วนหนึ่งของคณะกรรมการวิสามัญ ๑ จะแต่งตั้งโดยมาจากฝ่ายบริหาร เป็นผู้เสนอก็ตาม จึงไม่ควรจะมีสิทธิหรืออำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ นอกเหนือเสียจากการเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นคำขอของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว ถ้าคณะกรรมการวิสามัญ ๑ สามารถเพิ่มเติมรายการดังกล่าวได้เองเท่ากับยอมให้สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเพิ่มเติมรายการดังกล่าวได้เช่นกัน อันผิดไปจากหลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดินที่ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้จัดทำ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ เท่ากับเป็นการยืนยันว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่มีสิทธิเช่นนั้นเหมือนกัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ที่บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้” นั้น ไม่ได้หมายความว่า เป็นบทบัญญัติให้คณะกรรมการวิสามัญ ๑ หรือกรรมการ เพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ ได้ แต่ต้องไม่มีส่วนได้เสีย พิจารณาแล้วเห็นว่าบทบัญญัติในวรรคนี้ บัญญัติไว้เพื่อเป็นการอุดช่องว่างที่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้มีความรอบคอบอีกชั้นหนึ่ง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญ ฯ ไม่มีอำนาจขอเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ยกเว้นเป็นคำขอของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว

นายสุจิต บุญบงการ  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ