

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๕๓

วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. และกรรมการวิสามัญ ฯ มีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้หรือไม่

ประธานรัฐสภายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า นายอดิศร เพียงเกษ กับคณะ จำนวน ๔๒ คน ได้มีหนังสือถึงประธานรัฐสภาเพื่อขอให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. มีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ได้หรือไม่ ด้วยเหตุผลว่า

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งมีปัญหาสงสัยในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร ว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการวิสามัญ และกรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ได้หรือไม่ เพราะเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. แล้ว และคณะกรรมการวิสามัญไปพิจารณาปรับลดงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจลงจากวงเงินที่ตั้งงบประมาณไว้ ต่อจากนั้นก็จะมีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญอยู่เสมอ จึงเป็นปัญหาที่มีข้อสงสัยว่า

๑. ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจจะเสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการวิสามัญจะยกคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจขึ้นพิจารณาได้หรือไม่

๓. กรรมการ ทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

๔. คำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่

๕. กรรมการแต่ละท่านไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ จะมีสิทธิขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้หรือไม่

ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดข้อขัดแย้งทางความคิดและเป็นข้อสงสัยอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร โดยมีความเห็นแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญ และกรรมการ ไม่มีอำนาจพิจารณาคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพราะการกระทำได้ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ดังนั้น การขอเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. คณะกรรมการวิสามัญจึงไม่สามารถพิจารณาได้

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญ และกรรมการ มีอำนาจพิจารณาคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ กำหนดห้ามไว้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่มิได้ห้ามคณะกรรมการวิสามัญและกรรมการ ดังนั้น ถ้าการเสนอหรือการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนได้เสียในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหกแล้ว คณะกรรมการวิสามัญและกรรมการย่อมกระทำได้

ในฐานะประธานรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อสงสัยในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และเป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ดังนั้น อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงส่งเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

พิจารณาแล้ว ตามคำร้องมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า การที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นั้น คำร้องของประธานรัฐสภาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ดังนั้น เรื่องที่ประธานรัฐสภาจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรเท่านั้น แต่เรื่องที่ประธานรัฐสภาเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนี้ เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งมีปัญหาสงสัยในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร ว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการ คณะกรรมการและกรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ได้หรือไม่ เรื่องที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญนี้มีลักษณะเป็นการขอให้อธิบายความหมายบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ซึ่งบัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้” คำร้องของประธานรัฐสภาเป็นการหาหรือว่ามีกรณีใดบ้างที่คณะกรรมการวิสามัญ และกรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะสามารถแปรญัตติเพิ่มเติมรายการได้หรือไม่ได้ อย่างไร จึงไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรแต่อย่างใด กรณีนี้เทียบเคียงได้กับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๕๒ เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำร้องดังกล่าวเป็นการหาหรืออำนาจหน้าที่ต่างๆ ไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยยังไม่ปรากฏว่ามีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัยให้

ข้าพเจ้าจึงมีความเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจที่จะรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ เพราะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ต้องยกคำร้อง แต่ที่ประชุมมีมติโดยเสียงข้างมากให้รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย ข้าพเจ้าซึ่งเป็นเสียงข้างน้อย จึงขอทำการวินิจฉัยประเด็นที่ประธานรัฐสภาขอให้วินิจฉัยตามมติที่ประชุม ดังนี้

ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ได้หรือไม่”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า บัญญัติว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

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

และวรรคหก บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้”

ด้วยบทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑ แต่ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการแปรญัตติได้เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายเท่านั้น และห้ามมิให้เสนอหรือแปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใดๆ อันมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย กล่าวคือสามารถที่จะลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ แต่จะเสนอหรือแปรญัตติเพิ่มเติมไม่ได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายการคลังที่กำหนดให้ “ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำงบประมาณ” โดย “ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ” ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติไม่ควรจะมีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถลำดับความสำคัญก่อนหลังได้ว่าควรใช้งบประมาณไปในทิศทางใด เมื่อเทียบกับฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ใช้งบประมาณจึงย่อมทราบได้ดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการแปรญัตติงบประมาณเข้าพื้นที่เขตเลือกตั้งของตนซึ่งเป็นการหาเสียงให้ตนเองนั่นเอง

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอค่าของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญ ๑ ได้ โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญ ๑ พิจารณา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้มี

อำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ด้วยตนเอง ดังนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรให้ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ย่อมไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้ ส่วนคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ และกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ทั้งที่เป็นและมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่อาจเสนอหรือยกคำขอของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้ให้ความเห็นชอบขึ้นพิจารณาได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญและกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจขอเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ได้ เมื่อได้วินิจฉัยเช่นนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยคำขอข้ออื่น ๆ อีก

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ