

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๕๓

วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีอำนาจการแปรญัตติของคณะกรรมการ
วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

ประธานรัฐสภาส่งเรื่องขอให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ
วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. มีอำนาจแปรญัตติ
เพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการได้หรือไม่ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ ตามคำร้องของ
นายอดิศร เพียงเกษ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น กับคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
จำนวน ๔๒ คน ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.
มีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. ได้หรือไม่

ตามคำร้องสรุปความได้ว่า สืบเนื่องจากเรื่องดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง
มีปัญหาสงสัยในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ
ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ เพราะเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่าง
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ แล้ว และคณะกรรมการวิสามัญไปพิจารณาปรับลดงบประมาณ
ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ลงจากวงเงินที่ตั้งงบประมาณไว้ ต่อจากนั้นก็
มีมติของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมในขั้นตอนการพิจารณา
ของคณะกรรมการวิสามัญอยู่เสมอ จึงเป็นปัญหาที่มีข้อสงสัยว่า

๑. ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จะเสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมโดยตรง
ต่อคณะกรรมการวิสามัญได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการวิสามัญจะยกคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ
และรัฐวิสาหกิจขึ้นพิจารณาได้หรือไม่

๓. กรรมการ ทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาคำของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

๔. คำของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่

๕. กรรมการแต่ละคนไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ จะมีสิทธิขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้หรือไม่

ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดข้อขัดแย้งและเป็นที่ยังข้องใจสงสัยในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีความเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือ

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญ และกรรมการไม่มีอำนาจพิจารณาคำของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพราะการกระทำดังกล่าวขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ดังนั้น การขอเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ คณะกรรมการวิสามัญ จึงไม่สามารถพิจารณาได้

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญ และกรรมการมีอำนาจพิจารณาคำของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ กำหนดห้ามไว้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่มิได้ห้ามคณะกรรมการวิสามัญ และกรรมการ ดังนั้น ถ้าการเสนอหรือการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนได้เสียในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหกแล้ว คณะกรรมการวิสามัญ และกรรมการย่อมกระทำได้

ในฐานะประธานรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ของสภาผู้แทนราษฎร และเป็นปัญหาเกี่ยวข้อโดยตรงกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๔๒ คน ได้ยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภา เพื่อขอให้ส่งความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ โดยกล่าวถึงความขัดแย้งในความเข้าใจและการตีความรัฐธรรมนูญ กรณีที่คณะกรรมการและกรรมการวิสามัญ ฯ เสนอเพิ่มเป้าหมายและวงเงินของรายการที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว และเสนอเพิ่มรายการใหม่นอกเหนือจากรายการที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบอีกจำนวนหนึ่ง จึงทำให้เกิดความเข้าใจในการกระทำดังกล่าวของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ แตกต่างกันในระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญ ฯ และคณะรัฐมนตรี ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรอย่างร้ายแรงทุกปี เมื่อถึงคราวพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อยุติความขัดแย้งและข้อโต้แย้งดังกล่าว และเพื่อให้มีการปฏิบัติในเรื่องนี้ให้ถูกต้องต่อไปในอนาคต ทั้งเพื่อไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญผ่านประธานรัฐสภานั้น พังได้ว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้นทุกปีที่ผ่านมา และเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของทั้งคณะกรรมการวิสามัญ ฯ สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้รับแต่งตั้งและทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามข้อเสนอหรือการแนะนำของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ไปในแนวที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ในขณะที่เรื่องการเพิ่มงบประมาณจะต้องผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีก่อน แต่คณะรัฐมนตรีมิได้มีโอกาสใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว จึงถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ทั้งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณของรัฐที่เคยเป็นปัญหามาในอดีต ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาการเมืองตามรัฐธรรมนูญด้วย จึงสมควรรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า วิธีการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ที่ผ่านมาตามคำร้องของผู้ร้องฟังได้ว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ แล้ว และเมื่อคณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาปรับลดงบประมาณของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ลงจากวงเงินที่คณะรัฐมนตรีได้ตั้งงบประมาณไว้แล้ว ต่อจากนั้นจะมีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมอยู่เสมอ และผู้ร้องได้แนบสำเนาบันทีกข้อความของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณซึ่งเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ ความว่า “ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๒ เห็นชอบการเพิ่มและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๓ ของส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ/หน่วยงานอิสระ ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจำนวน ๑๘,๗๑๑.๕๗ ล้านบาท และมอบหมายให้สำนักงบประมาณนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น สำนักงบประมาณได้ดำเนินการตามนัยมติคณะรัฐมนตรี

ดังกล่าวแล้วโดยได้ชี้แจงให้คณะกรรมการ ฯ ทราบว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ควรจะพิจารณาจากรายการที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ หากเสนอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายสำหรับรายการอื่นที่นอกเหนือจากนั้น อาจจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อย่างไรก็ตามคณะกรรมการ ฯ ได้พิจารณาเพิ่มงบประมาณรายจ่ายปี ๒๕๕๓ เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น ๕,๘๑๕.๖ ล้านบาท ในจำนวนนี้มีรายการที่แตกต่างจากรายการที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบรวมจำนวน ๓,๕๐๓.๗ ล้านบาท และมีมติมอบหมายให้สำนักงบประมาณนำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีสรุป ดังนี้

๑. การเพิ่มเป้าหมายและวงเงินของรายการที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วอีกจำนวน ๒,๐๕๖.๐ ล้านบาท (ตารางที่ ๑)

๒. การเพิ่มรายการใหม่ นอกเหนือจากรายการที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบจำนวน ๑,๘๐๗.๗ ล้านบาท (ตารางที่ ๒)

สรุปรายละเอียดของรายการเพิ่มงบประมาณตามความเห็นของคณะกรรมการ ฯ จำนวน ๕,๘๑๕.๖ ล้านบาท ปรากฏตามตารางที่ ๓

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาและอนุมัติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า บัญญัติว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

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

มาตรา ๑๘๐ วรรคหก บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้”

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า คือการห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ แต่อาจ

แปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันตามเงื่อนไข ๓ ประการเท่านั้น
ดังนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุมัติหลักการหรือยอดเงินค่าใช้จ่ายทั้งหมดของร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่าย ฯ ในวาระที่หนึ่งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือ
จำนวนในรายการใด ๆ ไม่ได้

ส่วนวรรคหก เป็นการห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการ หรือกรรมการ
เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ
มีส่วนทั้งทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ดังนั้น จึงเป็นที่เข้าใจว่าหากสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการ หรือกรรมการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการ
เพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ โดยไม่ผ่านการอนุมัติ
ของคณะรัฐมนตรีย่อมถือว่ามีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก
ดังนั้น เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แปรญัตติลดหรือตัดทอนรายจ่ายตามมาตรา ๑๘๐ วรรคห้า
แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการ หรือกรรมการ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอ
การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ในการใช้งบประมาณรายจ่าย และไม่สามารถเสนอเพิ่ม
รายจ่ายจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการมาก่อนตั้งแต่ต้นด้วย เพราะการกระทำเช่นนั้นจะทำให้
เข้าใจได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการ หรือกรรมการ มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่า
โดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามความในมาตรา ๑๘๐ วรรคหก ได้

เมื่อพิจารณาจากคำร้องของผู้ร้อง และหนังสือของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณแล้วเห็นว่า
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้พิจารณาเพิ่มงบประมาณ
รายจ่ายปี ๒๕๕๓ เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๕,๘๑๕.๖ ล้านบาท ในจำนวนนี้มีรายการที่แตกต่างจากรายการ
ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบรวมจำนวน ๓,๕๐๓.๗ ล้านบาท จึงเป็นการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ดังนั้น เมื่อพิจารณาปัญหาตามคำร้องประกอบกับเหตุผลที่สรุป
ข้างต้น จึงเห็นว่า

๑) ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จะเสนอค่าของงบประมาณเพิ่มเติมโดยตรง
ต่อคณะกรรมการวิสามัญไม่ได้

๒) คณะกรรมการวิสามัญจะยกค่าของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ
และรัฐวิสาหกิจขึ้นพิจารณาไม่ได้

๓) กรรมการทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ
เสนอให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาค่าของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ
และรัฐวิสาหกิจไม่ได้

๔) คำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

๕) กรรมการแต่ละคนไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ก็ตาม ไม่มีสิทธิขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญ ฯ ไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ได้

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ