คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๔๓ **วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๓**

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... มีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงได้ความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๔๒ คน เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเพื่อขอให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร โดยมีประเด็นปัญหาที่เป็นข้อสงสัยหรือเป็นข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติ ดังนี้

(๑) ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จะเสนอคำของบประมาณเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้หรือไม่

(๒) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจะยกคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจขึ้นพิจารณาได้หรือไม่

(๓) กรรมาธิการ ทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอให้คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายพิจารณาคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

(๔) คำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่

(๕) กรรมาธิการแต่ละคนไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ จะมีสิทธิขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้หรือไม่

ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดข้อขัดแย้งทางความคิดและข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร โดยมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

(๑) ฝ่ายแรก ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีตกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหลายคน มีความเห็นว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ และกรรมาธิการไม่มีอำนาจยกคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจขึ้นพิจารณาได้ เพราะการกระทำดังกล่าวขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ดังนั้น การขอเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ สามารถรับไว้พิจารณาได้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเสนอต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ เท่านั้น

(๒) ฝ่ายที่สอง ได้แก่ กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมากของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ที่ผ่านมาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง มีความเห็นว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ มีอำนาจยกคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจขึ้นพิจารณาได้ และกรรมาธิการทุกคนมีสิทธิเสนอให้คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ พิจารณาคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจได้ โดยไม่ต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า กำหนดห้ามไว้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่มิได้ห้ามคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ และกรรมาธิการ ดังนั้น ถ้าการเสนอหรือการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการที่มิได้มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนได้เสียในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหกแล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ และกรรมาธิการย่อมกระทำได้

ประธานรัฐสภาเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อสงสัยในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร และเป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... มีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก บัญญัติว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้

(๒) ดอกเบี้ยเงินกู้

(๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจที่จะกำหนดบทบาทในการบริหาร จัดลำดับความสำคัญก่อนหลังในการบริหารราชการ การจัดทำงบประมาณแผ่นดินก็เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกันกับหลักการดังกล่าว ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจริเริ่มและจัดทำงบประมาณให้กับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเพียงผู้พิจารณาและอนุมัติงบประมาณโดยมีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ตรวจสอบฝ่ายบริหารว่าจัดทำงบประมาณถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ และบริหารราชการแผ่นดินโปร่งใสหรือไม่ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ ที่ไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามายุ่งเกี่ยวกับฝ่ายบริหารในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายจนมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ไม่มีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ ได้

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ