

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๕๓

วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญฯ มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือ จำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่

ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๔๒ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่

คำร้องของประธานรัฐสภา สรุปได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญฯ ว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ นั้น คณะกรรมการวิสามัญฯ และกรรมการวิสามัญฯ ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่ เพราะว่าเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ แล้ว และคณะกรรมการวิสามัญฯ ไปพิจารณาปรับลดงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจลงจากวงเงินที่ตั้งงบประมาณไว้ ต่อจากนั้นก็จะมีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเสนอค่าของงบประมาณเพิ่มเติมในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ อยู่เสมอ จึงเป็นปัญหาว่า

๑. ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจจะเสนอค่าของงบประมาณเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการวิสามัญฯ จะยกค่าของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจขึ้นพิจารณาได้หรือไม่

๓. กรรมการวิสามัญ ฯ ทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาคำของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

๔. คำของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่

๕. กรรมการวิสามัญ ฯ แต่ละคนไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ จะมีสิทธิขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้หรือไม่ ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ โดยมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย

ฝ่ายแรก เห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญ ฯ และกรรมการวิสามัญ ฯ ไม่มีอำนาจพิจารณาคำของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพราะการกระทำดังกล่าวขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ดังนั้น การขอเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ คณะกรรมการวิสามัญ ฯ จึงไม่สามารถพิจารณาได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญ ฯ และกรรมการวิสามัญ ฯ มีอำนาจพิจารณาคำของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า บัญญัติห้ามไว้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่มิได้ห้ามคณะกรรมการวิสามัญ ฯ และกรรมการวิสามัญ ฯ ดังนั้น ถ้าการเสนอ หรือการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก แล้ว คณะกรรมการวิสามัญ ฯ และกรรมการวิสามัญ ฯ ย่อมกระทำได้

ประธานรัฐสภาเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ และเป็นปัญหาเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้ จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ตามคำร้องมีประเด็นพิจารณาในเบื้องต้นว่า การที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่า ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ของสภาผู้แทนราษฎร มีการเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ แยกต่างไปจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสมอ เช่น ตามบันทึกของสำนักงบประมาณ ที่ นร ๐๕๐๕/๓๐๐๘๑ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีการเพิ่มเป้าหมายและวงเงินของรายการที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วอีกจำนวน ๒,๐๕๖.๐ ล้านบาท และมีการเพิ่มรายการใหม่นอกเหนือจากรายการที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบจำนวน ๑,๘๐๗.๗ ล้านบาท สรุปรายการเพิ่มงบประมาณตามความเห็นของคณะกรรมการ ฯ จำนวน ๘,๘๑๕.๖ ล้านบาท เป็นต้น ปัญหาว่าคณะกรรมการวิสามัญ ฯ จะมีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ หรือไม่ นั้นพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว และประธานรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ของสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการวิสามัญ ฯ มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า บัญญัติว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

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

และวรรคหก บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ แต่อาจแปรญัตติได้เฉพาะในทาง

ลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน อันได้แก่ เงินสงฆ์เงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย อีกทั้งในการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ยังได้ห้ามการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการวิสามัญ ฯ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่าย จนมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย นอกจากนั้นตามหลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้จัดทำงบประมาณ เพราะเป็นผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศ และเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นเพื่อนำมาบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายที่ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เสนอ ย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะริเริ่มกำหนดรายจ่ายของประเทศจึงไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ

ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ อยู่ในบังคับบัญชาควบคุมดูแลของรัฐบาล เมื่อจะเสนอของงบประมาณเพิ่มเติมจึงต้องเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อน ไม่อาจเสนอค่าของงบประมาณเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ก็ย่อมทำให้สภาผู้แทนราษฎรไม่อาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ นอกเหนือไปจากที่คณะรัฐมนตรีเสนอหรือให้ความเห็นชอบได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ แล้ว คณะกรรมการวิสามัญ ฯ และกรรมการวิสามัญ ฯ ทั้งที่เป็นและมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่อาจเสนอหรือยกค่าของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้ให้ความเห็นชอบขึ้นพิจารณาได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการวิสามัญ ฯ ไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ได้