

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๕๓

วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อสงสัยในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ....

ประธานรัฐสภาได้มีหนังสือมายังศาลรัฐธรรมนูญ<sup>(๑)</sup> มีใจความว่า นายอดิศร เพียงเกษ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกอื่นอีก ๔๑ คน ได้เสนอเรื่องต่อประธานรัฐสภา<sup>(๒)</sup> ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะในขั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการวิสามัญฯ ที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง ได้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการอันมีสาเหตุมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ซึ่งบัญญัติว่า

“ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

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

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือ การกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการวิสามัญฯ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้”

(๑) หนังสือที่ สผ. ๐๐๐๑/๑๐๐๐๕ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๒

(๒) เสนอต่อประธานรัฐสภาตามหนังสือลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนดังกล่าว เห็นว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของทุกปีมีปัญหาเกิดขึ้นอยู่เสมอว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ และหรือกรรมาธิการวิสามัญ ฯ โดยเฉพาะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นได้หรือไม่ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาความขัดแย้งในทางปฏิบัติ ดังนี้

๑. ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจจะเสนอคำของบประมาณเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้หรือไม่

๒. คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ จะยกคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจขึ้นพิจารณาได้หรือไม่

๓. กรรมาธิการวิสามัญ ฯ ทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอให้คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ พิจารณาคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

๔. คำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่

๕. กรรมาธิการวิสามัญ ฯ แต่ละท่านไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ จะมีสิทธิขอแปรญัตติ<sup>(๓)</sup> เพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้หรือไม่

(๓) ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๐๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๒๒ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า

“การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นคณะกรรมาธิการที่สภาตั้งสมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการ ภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้เป็นอย่างอื่น”

จะเห็นได้ว่า ตามนัยของข้อกำหนดแห่งข้อบังคับดังกล่าว “คำแปรญัตติ” คือข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีได้เป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่เสนอต่อคณะกรรมาธิการ เพื่อให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นย่อมมีสิทธิเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการ ให้แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำหรือข้อความใดๆ ในร่างพระราชบัญญัตินั้นได้โดยไม่ต้องทำคำแปรญัตติ ดังนั้น การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเสนอเรื่องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวข้างต้นตั้งคำถามข้อ ๕ ว่า “กรรมาธิการ” จะมีสิทธิขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ ..... ได้หรือไม่” จึงเป็นการใช้ถ้อยคำ “แปรญัตติ” ที่ไม่ถูกต้องตามนัยของข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ และกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ไม่มีอำนาจยกคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมขึ้นพิจารณาหรือเสนอให้คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ พิจารณาคำขอของงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะการกระทำดังกล่าวขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ดังนั้น การขอเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ สามารถรับไว้พิจารณาได้ จะต้องได้รับความเห็นชอบและเสนอต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ โดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ผู้ที่มีความเห็นดังกล่าวได้แก่คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอดีตรกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ หลายท่านที่เสนอความเห็นโดยอภิปรายทั่วทั้งในที่ประชุมสภา ฯ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในวาระที่ ๒ ของสภาผู้แทนราษฎร

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ มีอำนาจยกคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจขึ้นพิจารณาได้ และกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ทุกคนมีสิทธิเสนอให้คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ พิจารณาคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจได้โดยไม่ต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมนั้นก่อน โดยให้เหตุผลว่า กรรมาธิการวิสามัญ ฯ ทุกคนมีสิทธิเสนอความเห็นหรือแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของงบประมาณรายจ่ายได้ และคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ก็มีอำนาจพิจารณาเพิ่มเติมรายการและจำนวนในรายการของงบประมาณรายจ่ายได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า กำหนดห้ามไว้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่มิได้ห้ามคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ และกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ดังนั้น ถ้าการเสนอหรือการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการวิสามัญ ฯ มีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้นตามรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคหกแล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ และกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ย่อมกระทำได้นอกจากนี้ การให้คณะรัฐมนตรีเท่านั้นมีสิทธิเสนอคำขอเพิ่มเติมงบประมาณ อาจเป็นผลให้อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยวิธีพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะเป็นไปอย่างไร้ผล เพราะเท่ากับคณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่สามารถปรับปรุงแก้ไขรายการ

หรือจำนวนในรายการได้ ผู้ที่มีความเห็นตามฝ่ายที่สองนี้ได้แก่กรรมการวิสามัญ ฯ ฝ่ายเสียงข้างมาก  
ของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ที่ผ่านมาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกจำนวนหนึ่งที่ได้อภิปราย  
ดังกล่าวในที่ประชุมสภา<sup>(๔)</sup>

(๔) ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ตามหลักกฎหมายมหาชน การตีความบทบัญญัติของกฎหมายต้องตีความตามถ้อยคำ  
ของบทบัญญัตินั้น ๆ โดยเคร่งครัด เว้นแต่ในกรณีที่ถ้อยคำของบทบัญญัติได้ไม่ชัดเจนหรือไม่แน่ชัดจะต้องตีความ  
ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

สำหรับถ้อยคำของมาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ของรัฐธรรมนูญ ฯ พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้นมี  
ความชัดเจนและแน่ชัด กล่าวคือวรรคห้าบัญญัติว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ....  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ ....” คำว่าสมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎรนั้น ย่อมชัดเจนและแน่ชัดว่าไม่ใช่กรรมการ และไม่มีถ้อยคำใดที่แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น นอกจากนี้  
วรรคหก ของมาตรานี้บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปร  
ญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่า  
โดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้” จะเห็นได้ว่าวรรคหกได้บัญญัติห้ามการเสนอ การแปร  
ญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ .... โดยมีได้ระบุว่าเป็นการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำของผู้ใดโดยเฉพาะเจาะจง  
เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงต้องตีความว่า การห้ามตามวรรคหกเป็นการห้ามทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการวิสามัญ ฯ  
ซึ่งตามหลักตรรกศาสตร์ต้องถือว่า บทบัญญัติวรรคห้าไม่ใช่บังคับแก่กรรมการ ส่วนบทบัญญัติวรรคหกนั้นใช้บังคับ  
แก่ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ โดยที่บทบัญญัติวรรคหกห้ามกรรมการเสนอหรือกระทำด้วย  
ประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม  
ในการใช้งบประมาณรายจ่ายซึ่งแสดงให้เห็นโดยปริยายว่า ถ้าการเสนอหรือกระทำใด ๆ ของกรรมการไม่มีผลเช่นว่านั้น  
ย่อมทำได้โดยชอบด้วยมาตรา ๑๘๐ วรรคหก ดังนั้น การตีความว่าคณะกรรมการ และกรรมการวิสามัญ ฯ ไม่มี  
อำนาจเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการเพราะเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์  
ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ตามความเห็นของฝ่ายแรกจึงเป็นการตีความที่ขัดหรือแย้งกับ  
ถ้อยคำที่ชัดเจนและแน่ชัดของบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง ข้อความในวรรคห้า ของมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นอย่างเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ใน  
รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ อาทิ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓๓ วรรคห้า รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๓๕  
มาตรา ๑๔๖ วรรคห้า ซึ่งในระหว่างที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้มีการโต้แย้งในการประชุมสภาผู้แทน  
ราษฎรว่าบทบัญญัตินั้นห้ามกรรมการเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการโดยมิได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

กล่าวโดยสรุป ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่ากรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
ย่อมมีสิทธิเสนอเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ เว้นแต่การเสนอดังกล่าวเป็นผลให้  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ ฯ มีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอเรื่องดังกล่าวต่อประธานรัฐสภาเห็นว่า ขณะนี้ได้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ซึ่งเป็นความขัดแย้งทางความคิดระหว่างคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างร้ายแรง เพราะปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวมีขึ้นเมื่อถึงคราวพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของทุกปี และได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ ดังนั้น เพื่อยุติข้อโต้แย้งอันจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป จึงขอให้ประธานรัฐสภาใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ส่งความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติทั้ง ๕ ประการ ดังกล่าวข้างต้น

ประธานรัฐสภา (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) พิจารณาแล้ว เห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อสงสัยในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎรและเป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ ประธานรัฐสภาจึงส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

พิจารณาแล้ว ในเบื้องต้นจะวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า ข้อความในบทบัญญัติดังกล่าวที่ว่า “มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” เป็นข้อความที่มีความหมายไม่แน่ชัด ดังนั้น เพื่อให้ได้ความแน่ชัด จึงต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว

จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นภายใต้หมวด ๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ทำให้ได้ทราบว่า แต่เดิมนั้น มาตรา ๒๖๖ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่คณะทำงาน ฯ ยกร่างขึ้น และคณะอนุกรรมการวิสามัญ ฯ

ยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบด้วย มีข้อความ ดังนี้ “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้พิจารณาร่างมาตรา ๒๖๖ และเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้รายงานที่ประชุมว่า “มาตรานี้เป็นเรื่องขององค์กรในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจที่ซ้ำซ้อนกัน ไม่เกี่ยวกับกระทรวงหรือกรม และไม่เกี่ยวกับองค์กรหนึ่งเกิดความขัดแย้งกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าที่มีก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ” คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีมติให้ตัดคำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออก เพราะนอกจากปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ อาจซ้ำซ้อนกันแล้วยังอาจมีปัญหาว่าองค์กรต่างๆ เถียงว่าไม่ใช่อำนาจของตนด้วย”

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฯ ในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๖๖ ของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ โดยไม่มีการแก้ไข<sup>(๕)</sup>

ตามที่กล่าวข้างต้นนี้ ย่อมเห็นได้ว่า ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง ปัญหาอันเกิดจากการที่อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญซ้ำซ้อนกัน หรือที่เกิดจากการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่งปฏิเสธการมีอำนาจหน้าที่นั้นๆ

เมื่อได้ทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้วจะได้วินิจฉัยว่า การเสนอเรื่องดังกล่าวของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่าเรื่องของผู้ร้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น เป็นเรื่องที่บุคคลต่างๆ ในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ....

---

(๕) ร.ศ. มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สำนักพิมพ์วิญญูชน , ๒๕๕๒ หน้า ๔๑๕

และของกรมการวิสามัญ ฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเพิ่มเติมรายการและจำนวนในรายการงบประมาณรายจ่ายตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแตกต่างกัน เนื่องจากว่าแต่ละฝ่ายตีความรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๐ ไม่เหมือนกัน กรณีดังกล่าวมิใช่กรณีที่มีปัญหาว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญซ้ำซ้อนกัน หรือเป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งปฏิเสธการมีอำนาจหน้าที่ใดๆ อันจะถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญตามนัยมาตรา ๒๖๖ ดังนั้น การเสนอเรื่องของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงไม่เป็นไปตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ด้วยเหตุนี้ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยไม่ได้

ฉะนั้น จึงวินิจฉัยยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ