

บันทึก

ว่าด้วยร่างพระราชกำหนดซึ่งกระทรวงการคลังเสนอ
เพื่อแก้ไขงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกำหนดซึ่งกระทรวงการคลังเสนอเพื่อแก้ไขงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ แล้ว

กรรมการร่างกฎหมายเห็นมีปัญหาสำคัญซึ่งสมควรจะได้รับการพิจารณา กล่าวคือ กฎหมายเรื่องงบประมาณแผ่นดินซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ออกนั้น แม้ในกรณีฉุกเฉิน จะแก้ไขโดยพระราชกำหนดได้หรือไม่ และวิธีนี้จะขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

กรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ และ ๕๒ โดยถ้อยคำ และ ได้ตีความใน ๒ มัตรานี้ตามตัวอักษรและตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ตามความในรัฐธรรมนูญ ๒ มัตรานี้ กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า

๑. มาตรา ๓๗ เกี่ยวกับเรื่องงบประมาณประจำปี ตามถ้อยคำที่บัญญัติไว้นั้นจะเห็นได้ว่า งบประมาณประจำปีนั้น หมายความว่า งบประมาณสำหรับระยะเวลาหนึ่ง ๆ ซึ่งตราขึ้นปีละครั้ง และเป็นงบประมาณรวมทั้งหมด กฎหมายที่มาตรา ๓๗ บัญญัติ หมายความว่า พระราชบัญญัติซึ่งให้มีทางแก้ไขข้อขัดข้องคือให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนไปพลางในกรณีที่จะออกพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีใหม่ไม่ทัน ดังปรากฏจากความตอนท้ายของมาตรา ๓๗ นั้น ฉะนั้นงบประมาณประจำปีอันเป็นงบประมาณรวมทั้งหมด จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร หรือมิฉะนั้นก็ให้นำงบประมาณปีก่อนมาใช้ อีกนัยหนึ่งก็คือรัฐบาลจะตราพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีโดยทำเป็นพระราชกำหนดไม่ได้ เพราะว่าการทำเช่นนี้จะเป็นการลบล้างมาตรา ๓๗ และลบล้างเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องงบประมาณแผ่นดิน แต่มาตรา ๓๗

ส่งพร้อมกับหนังสือที่ ฎ. ๕๗๕/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๕

๑ มาตรา ๓๗ งบประมาณแผ่นดินประจำปี ท่านว่าต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ท่านให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง

มาตรา ๕๒ ในเหตุฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันทั่วทั้งมิได้ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ท่านให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ ถ้าและสภาอนุมัติแล้ว พระราชกำหนดนั้นเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภาไม่อนุมัติไว้ พระราชกำหนดนั้นก็เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

คำอนุมัติและไม่อนุมัติของสภาที่กล่าวนี้ ท่านว่าให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ

นั้น กล่าวถึงแต่พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีซึ่งออกปีละครั้ง และไม่คลุมการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีในระหว่างปีและไม่ใช่สมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีวิธีอยู่วิธีเดียวคือออกพระราชกำหนด แล้วเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่ออนุมัติ

๒. ปรากฏว่า ร่างที่กระทรวงการคลังเสนอมานี้เป็นเรื่องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติงบประมาณ จึงได้ร่างมาเป็นแบบพระราชกำหนด โดยกรรมการร่างกฎหมายเข้าใจว่าเรื่องฉุกเฉินเป็นอันไม่มีปัญหาแล้ว

๓. ฉะนั้นกรรมการร่างกฎหมายจึงเห็นว่า โดยเฉพาะร่างที่กระทรวงการคลังเสนอเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติงบประมาณนี้ทำเป็นพระราชกำหนดได้ แต่จะต้องแก้ไขถ้อยคำในร่างเพื่อแสดงว่าพระราชกำหนดนี้เป็นแต่เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติงบประมาณ ไม่ใช่พระราชบัญญัติงบประมาณฉบับใหม่ ด้วยเหตุนี้กรรมการจึงได้แก้ถ้อยคำในร่างเสียใหม่

๔. อนึ่ง ขอเสนอให้ทราบว่า การตีความมาตรา ๓๗ และมาตรา ๕๒ นั้นเป็นเพียงความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายเท่านั้น ตามมาตรา ๖๒ แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า "สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรวางซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้" ซึ่งหมายความว่าสภาผู้แทนราษฎรตีความอย่างไรก็ต้องถือตามนั้น

ดังนั้น เมื่อถึงคราวเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดนี้ อาจมีปัญหาเรื่องการตีความนี้ก็ได้ เพื่อควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยระมัดระวัง สภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ตีความตามตัวอักษรโดยเคร่งครัด แต่วินิจฉัยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่า เรื่องเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินจะออกกฎหมายหรือแก้ไขโดยไม่ตราเป็นพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรหาได้ไม่

และอาจเป็นไปได้อีกเหมือนกันว่า เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว สภาฯ อาจจะแย้งว่าการตราพระราชกำหนดจำกัดให้ทำได้แต่เฉพาะในกรณี ซึ่ง"จะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันทั่วทั้งมิได้"ซึ่งหมายความว่าถึงเหตุการณ์อันจะหลีกเลี่ยงมิได้ เป็นต้น เกิดสงคราม เกิดโรคระบาด ฯลฯ เท่านั้น และไม่สมควรจะตราพระราชกำหนดใช้แทนพระราชบัญญัติในเมื่อไม่มีเหตุพ้นวิสัยที่จะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอเรื่องอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะ (เช่นเรื่องงบประมาณ) นี้

กรรมการร่างกฎหมายขอเสนอเป็นข้อสังเกตว่า สภาผู้แทนราษฎรอาจยกข้อดังกล่าวแล้วขึ้นโต้แย้งพระราชกำหนดที่ตราไว้นี้ก็เป็นได้

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค

(นายเดือน บุนนาค)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

๖ มีนาคม ๒๕๕๕