



คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ระหว่าง { สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๐ คน ผู้ร้อง

เรื่อง สมาชิกวุฒิสภาเสนอความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด ว่าการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องซึ่งเป็นความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๐ คน (ผู้ร้อง) ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืน บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก และให้การแปรญัตติหรือการกระทำฝ่าฝืนนั้นสิ้นผลไป ข้อเท็จจริงตามคำร้องดังกล่าว รวม ๕ ข้อ สรุปได้ว่า

ข้อ ๑ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในวาระที่สอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า และวรรคหก คือ มีการตัดลดงบประมาณลง จำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๓๐๐ บาท แต่มีการตั้งงบประมาณเพิ่มกลับมาเท่าจำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๓๐๐ บาท

โดยมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการกระทำฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพราะคณะรัฐมนตรีซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ดังนั้น จึงต้องห้ามในการแปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผล หรือมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก แต่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกลับมีมติให้เพิ่มงบประมาณเท่ากับส่วนที่ถูกปรับลดกลับเข้ามาอีก ทั้ง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ และหรืออนุมัติงบประมาณอันเป็นการฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

ข้อ ๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คือ นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ถูกคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ยื่นฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในคดีหมายเลขดำที่ อม. ๑/๒๕๕๑ ข้อหาทุจริตประพฤตินิชอบ คดีการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัวและ ๒ ตัว (คดี หวยบนดิน) ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำสั่งประทับฟ้องไว้แล้ว กรณีนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ ประกอบมาตรา ๒๗๕ บัญญัติว่าต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่บุคคลดังกล่าวยังคงปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะการทำหน้าที่ในการเป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ฉบับนี้ ซึ่งไม่อาจทำได้ การประชุมและการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย กระบวนการตราจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๓ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ บัญญัติให้การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับและวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ แต่ปรากฏว่าในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่มีเอกสารประกอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ปรับเพิ่มงบประมาณ จำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท ซึ่งในส่วนนี้จำนวนหนึ่ง

เป็นการปรับเพิ่มงบประมาณให้แก่กรมทางหลวง (ที่ถูกตัดคือ กรมทางหลวงชนบท) กระทรวงคมนาคม จำนวน ๖,๓๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่มีรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน ปรากฏตามหนังสือตอบของสำนักงบประมาณ ที่ นร ๐๗๑๑/๑๗๓๑๔ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๑ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในส่วนที่มีการแปรญัตติปรับเพิ่มไม่มีข้อความและรายละเอียดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๔ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสอง ได้บัญญัติวิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่า งบประมาณรายจ่ายงบกลางจะจัดทำขึ้นได้ต้องเป็นกรณีที่รายจ่ายนั้นไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรงจึงจะจัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลางได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นด้วย แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้มีการจัดทำรายจ่ายงบกลางไว้ในมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นจำนวนเงินถึง ๒๔๕,๕๖๕,๗๒๕,๕๐๐ บาท ทั้ง ๆ ที่งบประมาณดังกล่าวหลายรายการสามารถจัดสรรให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง แต่กลับมาจัดไว้เป็นรายจ่ายงบกลางโดยไม่แสดงเหตุผลและความจำเป็น จึงขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสอง ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ข้อ ๕ นโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ วัตถุประสงค์ของกิจกรรม แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ปรากฏแผนงาน และโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ และมาตรา ๗๖ ซึ่งบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น โดยสรุปการแปรญัตติตั้งงบประมาณเพิ่มจำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท จึงดำเนินการในขั้นตอนพิจารณาอนุมัติโดยไม่มีเอกสารประกอบประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์

กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ และคณะรัฐมนตรีและกรมการซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วย ได้เร่งรัดพิจารณาอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมโดยคำนึงถึงเฉพาะให้ได้มาซึ่งวงเงินงบประมาณเท่านั้น เพื่อที่จะนำมาจัดสรรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนในทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ดังที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์หลายฉบับเป็นที่ทราบกันทั่วไป ซึ่งถือได้ว่า การแปรญัตติเพิ่มเติม งบประมาณมิได้จัดทำให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

อาศัยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ผ่าฝืนหรือขัดต่อกฎหมาย รัฐธรรมนูญ และให้สิ้นผลไป

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่าง พระราชบัญญัตินี้มาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าว ในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่าง พระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภา ให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๕๐

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินี้ถึงวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๘ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

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

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้น เห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง”

ศาลรัฐธรรมนูญ ตรวจสอบคำร้องของผู้ร้องจำนวน ๓๐ คน ที่ร่วมกันเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก แล้วเห็นว่าจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ร่วมกันเสนอความเห็นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด สำหรับประเด็นตามคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘

วรรคหก บัญญัติว่า ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก มีสิทธิเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก ให้การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป เมื่อพิจารณาคำร้องข้อ ๑ ที่กล่าวอ้างว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในวาระที่สอง คณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติให้เพิ่มงบประมาณเป็นการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า ข้อ ๒ ที่กล่าวอ้างว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คือ นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ถูกฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งศาลฎีกาฯ มีคำสั่งประทับฟ้องไว้แล้ว และบุคคลดังกล่าวจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะการทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ การที่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ข้อ ๓ ที่กล่าวอ้างว่า การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่มีเอกสารประกอบโดยเฉพาะในส่วนที่มีการแปรญัตติปรับเปลี่ยนไม่มีข้อความและรายละเอียดจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ ข้อ ๔ ที่กล่าวอ้างว่า การจัดงบประมาณรายจ่ายงบกลาง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสอง และข้อ ๕ ที่กล่าวอ้างว่าการจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ปรากฏแผนงานและโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ และมาตรา ๗๖ แล้วเห็นว่า ข้อกล่าวอ้างตามคำร้องในข้อ ๑ เฉพาะที่กล่าวอ้างว่าเป็นการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า และข้อ ๒ ถึงข้อ ๕ มิใช่กรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด คงมีประเด็นตามคำร้อง ข้อ ๑ เฉพาะในส่วนที่กล่าวอ้างว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก เท่านั้น ที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด

ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะในประเด็นข้อ ๑ ในส่วนที่กล่าวอ้างว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้อง คือ ผู้แทนสำนักงานประมาณมาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้แทนผู้ร้อง คือ นางสาวศุภมล สุตะวิริยะวัฒน์ นายวรินทร์ เทียมจรัส และนางสาวรสนา โตสิตระกูล ชี้แจงพร้อมเอกสารประกอบ สรุปได้ความว่า

๑. การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐมนตรีมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ และรัฐมนตรีบางคนเป็นกรรมาธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรด้วย ดังนั้น รัฐมนตรีจึงมีสองฐานะ คือ ฐานะหนึ่ง ในฐานะผู้บริหาร เป็นผู้เสนองบประมาณเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎร ในอีกฐานะหนึ่งเป็นกรรมาธิการ เป็นผู้ตัดงบประมาณและในฐานะผู้บริหารก็นำงบประมาณกลับเข้ามาอีก ดังนั้น ในการพิจารณางบประมาณจึงมีลักษณะที่เป็นผลประโยชน์ทับซ้อน โดยเฉพาะการแปรญัตติเพื่อประโยชน์ของกระทรวงที่รับผิดชอบ หลักการในการแปรญัตติระบุไว้ชัดเจนว่าข้อหนึ่ง แปรญัตติลดได้แต่เพิ่มไม่ได้ ข้อสอง การแปรญัตติเพิ่มนั้นสามารถทำได้กรณีเดียว คือ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติจะมีการใช้มติคณะรัฐมนตรีทำการเพิ่มงบประมาณแล้วนำเข้ามาพิจารณาแปรญัตติในชั้นพิจารณางบประมาณซึ่งตรงนี้ถือเป็นการเพิ่มงบประมาณอย่างหนึ่ง

๒. การจัดทำงบประมาณไม่มีรายละเอียด โดยเฉพาะงบประมาณที่ตัดลดไปจำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๑๐๐ บาท มีการแปรญัตติกลับเข้ามาในยอดเดิม แต่มีเอกสารประกอบเพียงแค่บรรทัดเดียว เช่น งบประมาณในส่วนของทางหลวง ๖,๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท กำหนดว่า เพื่อทำถนน ๑,๒๘๐ กิโลเมตรทั่วประเทศ โดยไม่มีการกำหนดว่าจะทำอะไรบ้าง ที่ไหน เมื่อสอบถามสำนักงานประมาณมีเอกสารปรากฏชัดว่า งบทางหลวง ๖,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท กับค่าซ่อมแซมอีก ๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็น ๖,๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท รอให้งบประมาณผ่าน หลังจากนั้น เดือนตุลาคมจึงจะรวบรวมคำขอแล้วดำเนินการออกแบบและก่อสร้างให้เสร็จภายในปีงบประมาณ กรณีนี้ น่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ อย่างชัดเจน ในการจัดทำงบประมาณนั้น รัฐบาลเมื่อเสนอนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ก็ต้องไปทำงบประมาณ

ให้สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดขึ้น เมื่อมีการตัดลดงบประมาณก็ควรจะต้องชี้แจงเพื่อที่จะอธิบายว่าไม่ควรตัดงบนี้ เพราะจะทำให้แผนที่วางไว้เสียไป แต่สิ่งที่น่าแปลกใจก็คือ เมื่อแปรญัตติงบประมาณกลับเข้ามาใหม่กลับไม่ได้เป็นงบประมาณในโครงการเดิม แต่เป็นโครงการใหม่ที่ไม่มียาระเอียด

๓. เรื่องการใช้จ่ายงบประมาณของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีคำร่ำลือที่ฟังมาว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหน้าใหม่ จะได้อำนาจเงิน ๑๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนเก่าที่มีประสบการณ์ จะได้อำนาจเงินคนละ ๒๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ ยังมีคำร่ำลือที่มีการพูดกันมาตลอดก็คือ งบกลางมีไว้ให้นายกรัฐมนตรีใช้ ส่วนงบแปรญัตติมีไว้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้

๔. ในการเสนอหรือการแปรญัตติในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ นั้น มีการพูดกันในสื่อมวลชนอย่างกว้างขวาง ผู้ร้องได้นำตัวเลขมาเปรียบเทียบและตั้งข้อสังเกตไว้ เช่น เรื่องบ่อน้ำ ตอนแรกปรากฏว่า งบประมาณเดิมลงไป ๓ จังหวัด คือ จังหวัดสุโขทัย จังหวัดอุดรธานี และจังหวัดราชบุรี เมื่อมีการตั้งคำถามในคณะกรรมการวิสามัญ ว่า ทำไมจึงลงเพียง ๓ จังหวัด ต่อมา ก็มีเรื่องบ่อน้ำเพิ่มขึ้นไปอีก ๔๘๐ บ่อ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามงบประมาณตราเท่าที่ยังไม่มีการใช้ออกไป ยากที่จะบอกว่ามีใครได้ประโยชน์อย่างไร แต่เมื่องบประมาณผ่านสภาและมีการใช้งบประมาณแล้ว เมื่อนั้นจึงจะรู้ว่าใครได้ประโยชน์อย่างไร

ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ คือ นายบัณฑิต สุภักดิ์ รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ กับคณะ ชี้แจงพร้อมเอกสารประกอบ สรุปได้ความว่า

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิได้พ้นสภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจึงมี ๒ สถานะ กล่าวคือ สถานะฝ่ายบริหาร และสถานะฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๑ วินิจฉัยในประเด็นเรื่องการแปรญัตติเพิ่มตามมาตรา ๑๘๐ วรรคห้าของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ว่า หลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ บัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) นั้น เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่มีอำนาจจะไปเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่าย จากหลักการดังกล่าวมีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอค่าของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้โดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญได้ โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา

๒. กระบวนการในการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ดำเนินการเป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ กล่าวคือ

๒.๑ สำนักงานงบประมาณจัดทำแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแจ้งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ให้จัดทำค่าของงบประมาณเพิ่ม ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ โดยเห็นควรให้เสนอค่าขอเพิ่มเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล โดยมีหลักเกณฑ์ว่าควรเป็นรายการที่มีการใช้จ่ายในลักษณะดังต่อไปนี้ ลำดับที่ ๑ เป็นไปตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๘ ยุทธศาสตร์ กับ ๑ รายการ ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับแผนบริหารงานราชการแผ่นดิน อันได้แก่ ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประเทศ ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างสมดุล ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ยุทธศาสตร์การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงของรัฐ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี และรายการค่าดำเนินการภาครัฐ ลำดับที่ ๒ เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกระทรวงหรือหน่วยงานที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี ลำดับที่ ๓ เป็นรายจ่ายลงทุนที่สำคัญที่ก่อให้เกิดผลในการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ลำดับที่ ๔ เป็นรายจ่ายลงทุนหรือรายจ่ายประจำที่ต้องเร่งดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล นอกจากนี้ สำนักงานงบประมาณ ยังให้มีเงื่อนไขไว้ด้วยว่า การขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายนั้น จะต้องไม่ทำให้เกิดการะจ่ายประจำเพิ่มขึ้น ยกเว้นเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ไม่ผูกพันงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไปและส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นมีขีดความสามารถและความพร้อมที่จะดำเนินการได้ทันที

เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ สำนักงบประมาณเวียนให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ได้ถือปฏิบัติ

๒.๒ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เสนอขอเพิ่มงบประมาณโดยผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรีต้นสังกัด และรวบรวมจัดส่งให้สำนักงบประมาณวิเคราะห์เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป

๒.๓ สำนักงบประมาณนำผลการพิจารณาค่าขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะรัฐมนตรีรวม ๓ ครั้ง เป็นวงเงินจำนวน ๑๑๘,๗๔๕,๑๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบตามที่สำนักงบประมาณนำเสนอและมอบหมายให้สำนักงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาต่อไป

๒.๔ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายและเห็นชอบวงเงินการเพิ่มงบประมาณรายจ่าย จำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท (เท่ากับจำนวนงบประมาณที่คณะกรรมการวิสามัญปรับลดหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว)

๓. ในการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายตามกระบวนการดังกล่าว คณะรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการในสถานะฝ่ายบริหารมิได้เป็นการดำเนินการในสถานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน้าที่ที่คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ คณะรัฐมนตรีจึงต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณเพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ได้ใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้ หากรัฐสภาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวแล้ว คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจหน้าที่จะต้องไปคอยกำกับดูแลส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การนำงบประมาณรายจ่ายที่ได้อนุมัติไปใช้จ่ายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ประกอบกับการที่คณะรัฐมนตรีเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว เป็นการนำคำขอของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ มาเสนอในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ มิใช่เป็นการแปรญัตติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในทางเพิ่มแต่ประการใด

๔. สำหรับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจของคณะกรรมการวิสามัญ นั้น สำนักงานประมาณชี้แจงว่าการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาความเหมาะสมและความสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนกระทรวงที่จัดทำไว้ ประกอบกับความเห็นของสำนักงานประมาณเกี่ยวกับรายการดังกล่าวที่มีการจัดเรียงลำดับความสำคัญของรายการต่าง ๆ ไว้ โดยสำนักงานประมาณจัดเรียงรายการที่มีข้อผูกพันตามข้อกำหนดที่รัฐบาลได้มีมติไปแล้วเป็นความสำคัญลำดับแรก และทุกรายการที่คณะกรรมการวิสามัญ จัดสรรให้ นั้นปรากฏรายการอยู่ในจำนวนวงเงินที่สำนักงานประมาณได้เสนอไว้เป็นวงเงินจำนวน ๑๑๘,๗๔๕,๑๐๐,๐๐๐ บาททั้งสิ้น ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการปรับลดค่าขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการวิสามัญ ได้แก่ ตั้งวงเงินเกิน รายการซ้ำซ้อนกัน รายการที่ไม่มีความจำเป็นแล้วในขณะพิจารณา รายการที่ไม่ส่งผลต่อประชาชนโดยรวม และให้ความเป็นธรรมแก่ทุกส่วนราชการในการปรับลด นอกจากนี้ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ในการปรับลดวงเงินค่าขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายนั้น ไม่ได้นำข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ มาเป็นสาระสำคัญในการพิจารณา แต่อาจมีความสอดคล้องตรงกันกับรายการที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจจัดทำรายการค่าขอซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติได้

๕. สำนักงานประมาณชี้แจงเกี่ยวกับกรณีที่กระทรวงการคลังที่รัฐมนตรีเป็นเจ้าสังกัดในขณะเดียวกันก็เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ ด้วยว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญ ในสัดส่วนของกระทรวงการคลังมีเพียงสามคน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหนึ่งคน และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงจำนวนสองคน ในข้อเท็จจริงของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มที่คณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาอนุมัติวงเงินนั้นได้กระจายไปยังส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ อย่างทั่วถึง และงบประมาณที่กระทรวงการคลังได้เพิ่มนั้นก็เป็นรายการค่ารักษาพยาบาลซึ่งเป็นเงินส่วนกลางของข้าราชการทั่วประเทศ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบ รวมทั้งคำชี้แจงของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า คดีนี้มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว จึงกำหนดประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญ ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

พิจารณาแล้ว กระบวนการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย

เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว จะมอบนโยบายให้กระทรวงและหน่วยงานของรัฐไปกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจตุรระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องพิจารณาจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงบประมาณจัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว สำนักงบประมาณจะดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งก่อนนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไปเป็นสามวาระ ในวาระที่หนึ่งเป็นขั้นรับหลักการเมื่อรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในวาระที่สอง โดยมีอำนาจพิจารณารายละเอียดและปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานของรัฐในรายการต่าง ๆ เมื่อปรับลดได้จำนวนเท่าใด คณะรัฐมนตรีจะขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยมอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้แก่กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมส่งไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อรวบรวมเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว จะเสนอรายงานพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการวิสามัญให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง จากนั้นจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สามก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ข้อเท็จจริงจากคำร้องและเอกสารประกอบ รวมทั้งการชี้แจงของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้อง (ผู้แทนสำนักงบประมาณ) ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ความว่า คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยตั้งวงเงินไว้จำนวน ๑,๘๓๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๖๑ คน สำนักงบประมาณมีหนังสือแจ้งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่ยังมีความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณให้จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลตามแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ส่วนราชการ
หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ส่งคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบ
ไปยังสำนักงบประมาณเพื่อรวบรวมวิเคราะห์ สรุปผลเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรี
มีมติอนุมัติตามรายการและจำนวนที่สำนักงบประมาณนำเสนอ จำนวน ๑๑๘,๗๔๕,๑๐๐,๐๐๐ บาท
โดยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงในรายการใด และมอบหมายให้สำนักงบประมาณนำเสนอต่อคณะกรรมการ
วิสามัญพิจารณา คณะกรรมการวิสามัญมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย
คือ คำนึงถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนกระทรวง
ที่จัดทำไว้และความเห็นของสำนักงบประมาณเกี่ยวกับการจัดเรียงลำดับความสำคัญของรายการ
ซึ่งให้ความสำคัญลำดับแรกในรายการที่มีข้อผูกพันตามข้อกำหนดที่รัฐบาลได้มีมติไปแล้ว
คณะกรรมการวิสามัญเห็นชอบรายการที่สำนักงบประมาณได้เสนอไว้ตามคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย
ในวงเงิน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๑๐๐ บาท ซึ่งมีจำนวนเท่ากับที่คณะกรรมการวิสามัญปรับลดวงเงิน
ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และได้เสนอความเห็น
พร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวนทั้งสิ้น ๑,๘๓๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สอง
และวาระที่สามต่อไป

เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีว่า
ให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีก็ได้ และรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ได้รับแต่งตั้ง
ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพลงด้วยเหตุที่เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี รัฐมนตรีซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรจึงมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะตัวอีกด้วย เพียงแต่ในการประชุม
สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน จะออกเสียง
ลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นมิได้
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๗ วรรคสอง เมื่อคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายต่อรัฐสภาและเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ
การเสนอเรื่องดังกล่าวเป็นการกระทำโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจตัดสินใจ
กระทำในรูปของมติคณะรัฐมนตรีโดยการตัดสินใจของรัฐมนตรีที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี

มิได้กระทำในฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า การเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีที่จัดทำขึ้นโดยส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จำนวน ๑๑๘,๗๔๕,๑๐๐,๐๐๐ บาท และการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญที่ให้ปรับลงเหลือจำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท นั้น ได้ดำเนินการไปตามกระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ส่วนที่ผู้ร้องให้ข้อเท็จจริงในการชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า งบประมาณรายจ่าย ที่ตั้งเพิ่มเป็นการแปรญัตติเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใด แสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการตั้งเพิ่มเพื่อประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ใดหรือสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรส่วนใดในเขตใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการวิสามัญจะมีส่วน ในขั้นตอนการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอย่างไร กรณีจึงฟังไม่ได้ว่า มีการกระทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการคนใด เข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอันจะเป็น การกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

อาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ ภัคดีชนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณรงค์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวสันต์ ตรีร้อยพิสุทธิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๑

วันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

ความเห็น

ผู้ร้องยื่นคำร้องซึ่งเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในวาระที่ ๒ มีการปรับลดงบประมาณรายจ่ายจำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๑๐๐ บาท และคณะรัฐมนตรีมีมติขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลับเข้ามาจนมีการปรับเท่าจำนวนที่มีการปรับลดคือ ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๑๐๐ บาท ซึ่งเป็นการกระทำฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ เพราะคณะรัฐมนตรีมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจึงมีฐานะเป็นทั้งผู้ใช้และเป็นผู้อนุมัติงบประมาณด้วย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงต้องห้ามในการแปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลหรือมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

ข้อเท็จจริงจากคำร้อง คำชี้แจง และเอกสารประกอบ ของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้อง (ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ) ได้ความว่า คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยตั้งวงเงินไว้ จำนวน ๑,๘๓๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท สภาผู้แทนราษฎรมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ (ต่อไปใช้คำว่า คณะกรรมการวิสามัญ) จำนวน ๖๑ คน สำนักงานงบประมาณมีหนังสือแจ้งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่ยังมีความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณให้จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลตามแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่ม

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจส่งคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายที่รัฐมนตรีเข้าสังกัดให้ความเห็นชอบไปยังสำนักงบประมาณเพื่อรวบรวมวิเคราะห์สรุปผลเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามรายการและจำนวนที่สำนักงบประมาณนำเสนอ จำนวน ๑๑๙,๗๔๙,๑๐๐,๐๐๐ บาท และมอบหมายให้สำนักงบประมาณนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา คณะกรรมการวิสามัญมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย คือ คำนึงถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนกระทรวงที่จัดทำไว้และความเห็นของสำนักงบประมาณเกี่ยวกับการจัดเรียงลำดับความสำคัญของรายการซึ่งให้ความสำคัญลำดับแรกในรายการที่มีข้อผูกพันตามข้อกำหนดที่รัฐบาลได้มีมติไปแล้ว คณะกรรมการวิสามัญเห็นชอบรายการที่สำนักงบประมาณได้เสนอไว้ตามคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในวงเงิน ๔๕,๐๐๙,๕๙๕,๗๐๐ บาท ซึ่งมีจำนวนเท่ากับที่คณะกรรมการวิสามัญปรับลดวงเงินร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และได้เสนอความเห็นพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวนทั้งสิ้น ๑,๙๓๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ต่อไป นอกจากนี้ผู้แทนสำนักงบประมาณได้ยื่นยันกระบวนการในการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ว่า หลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ จากหลักการดังกล่าวมีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอคำขอของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้โดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญได้ โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ทั้งนี้ กระบวนการในการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เสนอขอเพิ่มงบประมาณโดยผ่านรัฐมนตรีต้นสังกัด ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณา เมื่อให้ความเห็นชอบแล้ว มอบหมายให้สำนักงบประมาณเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาต่อไป และผู้แทนสำนักงบประมาณยังให้ความเห็นอีกว่า การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย

เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้ใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน อีกทั้งการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวมิได้เป็นการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย แต่เป็นการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยคณะรัฐมนตรีที่นำคำขอของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจมาเสนอในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้” บทบัญญัติในมาตรานี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการที่ฝ่ายนิติบัญญัติแต่งตั้ง ใช้วิธีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำใด ๆ ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เป็นเครื่องมือให้ตนเองมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย สำหรับคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีได้ และรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ได้รับแต่งตั้งต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพลงด้วยเหตุที่เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี รัฐมนตรีซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะตัวอีกด้วย คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐสภาและเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ การเสนอเรื่องดังกล่าวเป็นการพิจารณาอนุมัติ ซึ่งจะต้องกระทำในรูปมติขององค์กรที่เรียกว่ามติคณะรัฐมนตรี ซึ่งหมายถึง อำนาจตัดสินใจเป็นของรัฐมนตรีที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มิได้เป็นของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ส่วนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรให้ทำหน้าที่พิจารณาคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายนั้น แม้จะมีการตั้งให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเป็นกรรมการวิสามัญ แต่ก็เป็นการทำหน้าที่เฉพาะตัวแยกต่างหากจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย และเมื่อพิจารณาผลการจัดสรรวงเงินเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการวิสามัญแล้วพบว่า คณะกรรมการวิสามัญปรับลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ของหน่วยงานจำนวน ๒๕ หน่วยงาน

และต่อมามีการอนุมัติเพิ่มงบประมาณรายจ่ายจะมีหน่วยงานที่ได้รับจัดสรรจำนวน ๒๔ หน่วยงาน กรณีนี้จึงยังไม่ปรากฏข้อให้ควรสงสัยว่า การจัดสรรวงเงินเพิ่มงบประมาณรายจ่ายมีลักษณะกระจุกตัว และเป็นการจัดสรรให้เฉพาะเจาะจงแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งซึ่งอยู่ในสังกัดของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกรรมาธิการวิสามัญ ประกอบกับผู้ร้องให้ข้อเท็จจริงในการชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า กรณีไม่อาจจะบอกอย่างชัดแจ้งได้ว่าการเสนอและการแปรญัตติในส่วนหรือช่วงใดของคำขอเพิ่ม งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวมีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หากเป็นเพียง การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากสื่อมวลชนและจากการเป็นกรรมาธิการวิสามัญของวุฒิสภา จึงเห็นว่า การเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีที่จัดทำขึ้นโดยส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ และการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญในคำขอเพิ่ม งบประมาณรายจ่ายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ จำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท ไม่ปรากฏรัฐมนตรี ที่เป็นกรรมาธิการวิสามัญและเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืน บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๑

วันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันได้ด้วย เพียงแต่มีข้อห้ามตามมาตรา ๑๗๗ วรรคสอง ว่าในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร มิให้รัฐมนตรีผู้นั้นออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ดังนั้น การพิจารณาว่า รัฐมนตรีซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในขณะเดียวกันได้กระทำการใดไปโดยชอบหรือไม่นั้น จึงต้องแยกแยะก่อนว่าเป็น การกระทำในฐานะรัฐมนตรี หรือในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า การตั้งงบประมาณเพิ่มเติมรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กระทำโดยมติคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในขณะเดียวกันจึงมีอำนาจที่จะร่วมลงมติได้ ไม่ถือว่าเป็นการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันจะเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๘ วรรคห้า และถึงแม้ว่างบประมาณที่คณะรัฐมนตรีตั้งเพิ่มเติมเข้าไป ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการฯ นั้น จะทำให้ส่วนราชการที่รัฐมนตรีผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อยู่ในขณะเดียวกันรับผิดชอบอยู่ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น ก็มีใ้กรณีที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นรัฐมนตรีอยู่ด้วยนั้นมีส่วนโดยตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับเพิ่มขึ้น เพราะการใช้งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรี อนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อนุญาตให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันได้ โดยมีได้มีข้อห้ามการปฏิบัติหน้าที่

ของรัฐมนตรีในกรณีนี้ไว้ จึงต้องถือว่าเป็นกรณียกเว้นให้รัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ในส่วนนี้ได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ข้อเท็จจริงที่ได้จากคำร้องของผู้ร้องประกอบด้วยคำชี้แจงทั้งของฝ่ายผู้ร้อง และคณะผู้บริหารสำนักงานงบประมาณที่ให้ต่อศาลยังไม่ปรากฏว่าการที่คณะรัฐมนตรีขอตั้งงบประมาณเพิ่มเติมในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการฯ นั้น ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการคนใดเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งเพิ่มเติมดังกล่าว ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอย่างไร จึงมิใช่การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำที่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๘ วรรคหก ส่วนการกระทำในเรื่องอื่น ๆ ตามคำร้องข้อ ๒ ถึงข้อ ๕ นั้น เป็นเรื่องที่อยู่นอกอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจวินิจฉัยให้ได้

นายเจริญ ภัคดีชนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๑

วันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

ความเห็น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๖๘ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎร จะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้ และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๕๐

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๘ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

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

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายใน เจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืน บทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้น เห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติ ต่อคณะกรรมการได้โดยตรง

พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เป็นผู้มีอำนาจจัดทำงบประมาณ รายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นเพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ โดยไม่อาจมีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากหลักการดังกล่าวมีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอคำขอ

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า ยังห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยให้แปรญัตติได้เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน อันได้แก่ เงินสงเคราะห์เงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย และยังได้ห้ามการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรง หรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใช้วิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายจนมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย เพราะจะเป็นการเพิ่มภาระให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายจัดหางบประมาณอีกด้วย

สำหรับกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายนั้น มีกระบวนการจัดทำโดยสังเขป คือ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะมอบนโยบายให้กระทรวงและหน่วยงานไปกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องพิจารณาจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงบประมาณจัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ สำนักงบประมาณจะดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบก่อนนำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นสามวาระ ในวาระที่หนึ่งเป็นขั้นรับหลักการ เมื่อรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยมีอำนาจพิจารณารายละเอียดและปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานในรายการต่าง ๆ เมื่อปรับลดได้จำนวนเท่าใด คณะรัฐมนตรีจะขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยมอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้แก่กระทรวงหรือหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมส่งไปยังสำนักงบประมาณเพื่อรวบรวมเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอรายงานพร้อมร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการวิสามัญให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง จากนั้นจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สามก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวอ้างตามคำร้องและเอกสารประกอบรวมทั้งคำชี้แจงของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้อง (ผู้แทนสำนักงบประมาณ) ได้รับความว่า คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยตั้งวงเงินไว้จำนวน ๑,๘๓๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว จำนวน ๖๓ คน คณะกรรมการวิสามัญได้ปรับลดวงเงินลง ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๓๐๐ บาท สำนักงบประมาณจึงมีหนังสือแจ้งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่ยังมีความจำเป็นในการใช้งบประมาณให้จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลตามแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ส่งคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบไปยังสำนักงบประมาณเพื่อรวบรวม วิเคราะห์ สรุปผลเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติตามรายการและจำนวนที่สำนักงบประมาณนำเสนอ จำนวน ๑๑๘,๓๔๕,๑๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีได้มีการเปลี่ยนแปลงในรายการใด และมอบหมายให้สำนักงบประมาณนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา คณะกรรมการวิสามัญมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่าย คือคำนึงถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนกระทรวง ที่จัดทำไว้ และความเห็นของสำนักงบประมาณเกี่ยวกับการจัดเรียงลำดับความสำคัญของรายการซึ่งให้ความสำคัญลำดับแรกในรายการที่มีข้อผูกพันตามข้อกฎหมายที่รัฐบาลได้มีมติไปแล้ว คณะกรรมการวิสามัญให้ความเห็นชอบรายการที่สำนักงบประมาณได้เสนอไว้ตามคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในวงเงิน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๓๐๐ บาท ซึ่งมีจำนวนเท่ากับที่คณะกรรมการวิสามัญปรับลดวงเงินในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และได้เสนอความเห็นพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒

จำนวนทั้งสิ้น ๑,๘๓๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไป

กรณีเห็นได้ว่า การขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ได้ดำเนินการโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ ประกอบมาตรา ๘ ทั้งนี้ การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เป็นลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรีได้ รัฐมนตรีซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะตัวอีกด้วย เพียงแต่ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน จะออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๗ วรรคสอง การที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อรัฐสภาและเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวนี้ เป็นการกระทำโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจตัดสินใจกระทำในรูปของมติคณะรัฐมนตรี โดยการตัดสินใจของรัฐมนตรีที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมิได้กระทำในฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีจำนวน ๑๑๘,๗๔๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท และการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญที่ให้ความเห็นชอบวงเงินการเพิ่มงบประมาณ จำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท จึงเป็นการดำเนินการตามกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ส่วนที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า งบประมาณรายจ่ายที่เพิ่มเป็นการแปรญัตติเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดแสดงให้เห็นว่าเป็นการตั้งเพิ่มเพื่อประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ใด หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสัดส่วนในเขตใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการวิสามัญจะมีส่วนในขั้นตอนการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอย่างไร กรณีจึงฟังไม่ได้ว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการวิสามัญคนใดเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอันจะเป็นการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

อาศัยเหตุผลดังวินิจฉัย จึงมีความเห็นว่า ในการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนโดยตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการกระทำฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก กรณีจึงฟังไม่ได้ว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

นายจรูญ อินทจาร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณ ฤทธิการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๑

วันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของบุคคลและพยานหลักฐานแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า หลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ปรับลดงบประมาณลง สำนักงบประมาณได้เสนอหลักเกณฑ์และขั้นตอนการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา สาระสำคัญคือ ให้เสนอคำขอเพิ่มเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล โดยมีหลักเกณฑ์ว่าควรเป็นรายการที่มีการใช้จ่ายที่เป็นไปตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๘ ยุทธศาสตร์ กับ ๑ รายการ (คำดำเนินการภาครัฐ) เป็นไปตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกระทรวง/หน่วยงานที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี เป็นรายจ่ายลงทุนที่สำคัญก่อให้เกิดผลในการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ และเป็นรายจ่ายลงทุนหรือรายจ่ายประจำที่ต้องเร่งดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งหลังจากนั้น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นได้เสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ วงเงินทั้งสิ้น ๑๕๑,๔๕๘.๕๕ ล้านบาท สำนักงบประมาณได้พิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณาซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แล้ว มีรายการ

ที่สมควรจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมจำนวนทั้งสิ้น ๕๑,๕๓๕.๒๘ ล้านบาท ต่อมาสำนักงานงบประมาณได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

(๑) ให้ความเห็นชอบผลการพิจารณาเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๕๑,๕๓๕.๒๘ ล้านบาท หรือตามที่คณะรัฐมนตรี จะเห็นสมควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม กับ

(๒) มอบหมายให้สำนักงานงบประมาณนำเรื่องการเพิ่มงบประมาณตามผลการพิจารณาข้างต้นที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อพิจารณาต่อไป

ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบในหลักการตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอทั้ง ๒ ข้อ ทั้งนี้ให้รัฐมนตรี กระทรวง หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล หน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่ได้เสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม ประสานข้อมูลในรายละเอียดกับสำนักงานงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณได้ดำเนินการตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ในการติดตามรายการเสนอขอเพิ่มและเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามที่ได้รับทราบการประสานจากกระทรวง หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล หน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด จำนวนทั้งสิ้น ๕๖,๒๔๘.๘๕ ล้านบาท โดยเมื่อพิจารณาแล้วมีรายการสมควรได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม จำนวน ๒๖,๘๐๕.๘๒ ล้านบาท และเปลี่ยนแปลงรายการที่เสนอขอเพิ่มงบประมาณไว้เดิม จำนวน ๕๖๐.๐๐ ล้านบาท สำนักงานงบประมาณได้มีบันทึกกราบเรียนนายกรัฐมนตรีแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวโดยสรุปการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๕๑,๕๓๕.๒๘ ล้านบาท และตามที่สำนักงานงบประมาณได้ดำเนินการตามนัยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จำนวน ๒๖,๘๐๕.๘๒ ล้านบาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๑๘,๓๔๕.๑๐ ล้านบาท และสำนักงานงบประมาณจะนำรายการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อพิจารณาต่อไป

ต่อมาคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จากรายการต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้แล้วจำนวน

๑๑๘,๗๔๕.๑๐ ล้านบาท และได้ปรับลดรายการที่เสนอขอเพิ่มงบประมาณฯ จำนวน ๑๑๘,๗๔๕.๑๐ ล้านบาท ลงคงเหลือวงเงิน ๔๕,๐๐๕.๕๘ ล้านบาทเศษ เท่ากับจำนวนที่ปรับลดงบประมาณลงมาในตอนต้น ซึ่งตรงกับวงเงินงบประมาณในหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการไว้แล้วในวาระที่ ๑ ทั้งนี้ งบประมาณรายจ่ายเพิ่ม ที่คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาอนุมัติวงเงินนั้น ได้กระจายไปยังส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ อย่างทั่วถึง

การเสนอขอเพิ่มงบประมาณโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารนี้ สอดคล้องกับหลักการ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ว่า หลักการจัดทำ และการอนุมัติงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากร และรายได้อื่นเพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติ งบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่อาจมีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ ของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ จากหลักการดังกล่าวมีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอคำขอของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณา ทั้งนี้ ไม่ปรากฏหลักฐานใดว่าในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ มีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

สำหรับข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่ามีการตัดลดงบประมาณลง ๔๕,๐๐๕.๕๘ ล้านบาทเศษ แต่มีการตั้ง งบประมาณเพิ่มกลับมาเท่าจำนวน ๔๕,๐๐๕.๕๘ ล้านบาทเศษ โดยมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นการฝ่าฝืน รัฐธรรมนูญ เพราะคณะรัฐมนตรีมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยนั้น เห็นว่า คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีซึ่งต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอาจมีรัฐมนตรีบางส่วนซึ่งเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วย แต่รัฐมนตรีบางคนก็ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร แยกต่างหากจากฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) มติของคณะรัฐมนตรี เป็นมติขององค์กรสูงสุดฝ่ายบริหาร มิใช่เป็นความเห็นของรัฐมนตรีแต่ละคน ถือเป็น การแสดงเจตจำนง

ของฝ่ายบริหารในเรื่องต่าง ๆ การลงมติของรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการลงมติในสถานะฝ่ายบริหารมิใช่เป็นการดำเนินการในสถานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเสนอขอเพิ่มงบประมาณโดยมติคณะรัฐมนตรีจึงเป็นการแสดงเจตจำนงของฝ่ายบริหารไปยังฝ่ายนิติบัญญัติ ถือได้ว่าเป็นกระบวนการปกติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ปฏิบัติต่อเนื่องกันมา และเป็นการสอดคล้องกับหลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องไม่ปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างไร เป็นเงินงบประมาณจำนวนเท่าใดและปรับเปลี่ยนเข้ามาเป็นงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมใด อีกทั้งไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดมาบ่งชี้ว่ามีการตั้งเพิ่มเพื่อประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตใด จังหวัดใด หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน เขตใด ผู้ร้องมีแต่ข้อสงสัย ไม่มีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องหรือพยานหลักฐานอย่างเพียงพอให้รับฟังได้ว่าการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

จึงเห็นว่าการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ปรากฏว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๑

วันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

ความเห็น

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก บัญญัติว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้ คำร้องของผู้ร้องระบุว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย จึงต้องห้ามในการเสนอ การแปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย แต่กลับมีมติให้เพิ่มงบประมาณเท่ากับส่วนที่ถูกปรับลดกลับเข้ามาอีก ทั้ง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้และหรืออนุมัติงบประมาณ อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิได้ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอีกตำแหน่งหนึ่ง ผู้นั้นจึงมีสองสถานะ คือ สถานะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร อีกสถานะหนึ่ง คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นการดำเนินการในสถานะของฝ่ายบริหาร มิได้ดำเนินการในสถานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากได้มีส่วนได้เสียในการใช้งบประมาณรายจ่ายแต่อย่างใด จากคำร้อง และข้อเท็จจริงที่ปรากฏก็ไม่พบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดได้ประโยชน์จากการแปรญัตติกลับเข้ามาอีก

จำนวน ๔๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษ เป็นแต่เพียงผู้ร้องตั้งข้อสังเกตสงสัยเท่านั้น เมื่อพิจารณารายละเอียดของงบประมาณที่แปรญัตติเพิ่ม ๔๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษ ก็ปรากฏว่ามีรายละเอียดแยกเป็นแต่ละกระทรวงหน่วยงานต่าง ๆ การเพิ่มขึ้นเป็นการเพิ่มตามความจำเป็นเป็นจำนวนเท่ากับที่ได้ตัดออกไปซึ่งได้ทำตามระเบียบและขั้นตอนถูกต้อง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่าการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ปรากฏว่า มีการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

นายสุรเกียรติ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๑

วันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

ความเห็น

ตามคำร้องซึ่งเป็นความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา (ผู้ร้อง) รวม ๕ ชื่อ เมื่อตรวจคำร้องข้อ ๑ ที่กล่าวอ้างว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในวาระที่สอง คณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติให้เพิ่มงบประมาณเป็นการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า ข้อ ๒ ที่กล่าวอ้างว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคือ นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ถูกฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งศาลฎีกาฯ มีคำสั่งประทับฟ้องไว้แล้วและบุคคลดังกล่าวจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะการทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ การที่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ข้อ ๓ ที่กล่าวอ้างว่า การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่มีเอกสารประกอบโดยเฉพาะในส่วนที่มีการแปรญัตติปรับเปลี่ยนไม่มีข้อความและรายละเอียดจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ ข้อ ๔ ที่กล่าวอ้างว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายงบกลางขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสอง และข้อ ๕ ที่กล่าวอ้างว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ปรากฏแผนงานและโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แล้ว เห็นว่า ข้อกล่าวอ้างตามคำร้องในข้อ ๑ เฉพาะที่กล่าวอ้างว่าเป็นการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า และข้อ ๒ ถึงข้อ ๕ มิใช่กรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหกและวรรคเจ็ด

คงมีประเด็นที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเพียงประการเดียวตามคำร้อง ข้อ ๑ เฉพาะในส่วนที่กล่าวอ้างว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในวาระที่ ๒ มีการตัดงบประมาณลง ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท แต่มีการตั้งงบประมาณเพิ่มกลับมาเท่าจำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติให้เพิ่มงบประมาณดังกล่าวเป็นการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่นั้น

เห็นว่าตามหลักการของการแบ่งแยกอำนาจกำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนฝ่ายตุลาการหรือศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญของคณะรัฐมนตรี ก็คือการบริหารราชการแผ่นดิน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีข้าราชการประจำสังกัดกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ได้บังคับบัญชารับนโยบายของรัฐบาลไปดำเนินการ เพื่อพัฒนาประเทศชาติและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน ส่วนอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น นอกจากการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัตินี้ยังมีอำนาจพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีจัดทำขึ้น เพื่อนำงบประมาณนั้นไปจัดสรรให้กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนำไปใช้จ่าย เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาล หลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศกำหนดเป็นหลักการ ไม่ว่าจะโดยลายลักษณ์อักษรหรือธรรมเนียมปฏิบัติว่าการจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจโดยตรงของฝ่ายบริหารและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินเป็นอำนาจของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและติดตามดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชนสำหรับประเทศไทยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติต่อ ๆ กันมาจนนับว่าเป็นประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยนัยดังกล่าวย่อมรวมถึงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายด้วย ส่วนกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มีบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยการจัดทำงบประมาณ กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปี

ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณและให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เสนอบงบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อย สองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและในระดับ พระราชบัญญัติ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

หลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณดังกล่าว ได้รับการรับรองไว้ในคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๓ ที่ว่า “รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ” และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๖ ได้อธิบายกระบวนการงบประมาณรายจ่าย โดยสังเขปว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะมอบนโยบาย ให้กระทรวงและหน่วยงานไปกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การ จัดสรร งบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องพิจารณาจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเสนอรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงานงบประมาณจัดทำข้อเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบสำนักงานงบประมาณจะดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายฯ ให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบก่อนนำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นสามวาระ ในวาระที่หนึ่งเป็นขั้นรับหลักการ เมื่อรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้น คณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ โดยมีอำนาจพิจารณารายละเอียด และปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานในรายการต่าง ๆ เมื่อปรับลดได้จำนวนเท่าใด คณะรัฐมนตรีจะขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยมอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย ให้แก่กระทรวงหรือหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมส่งไปยังสำนักงาน งบประมาณเพื่อรวบรวมเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนนำเสนอให้คณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร พิจารณา เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว จะเสนอรายงานพร้อมร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายฯ ที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมาธิการวิสามัญให้สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง จากนั้นจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สามก่อนส่งให้ วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ดังนั้น ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ ทั้งในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา และในขั้นตอนของการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีปรับลดงบประมาณ ของกระทรวงและหน่วยงานในรายการต่าง ๆ ลงแล้ว

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่าคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติ ให้เพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่ นั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๔ (๖) บัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นและไม่มีบทบัญญัติห้ามรัฐมนตรี เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐมนตรีจึงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันได้ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีในการพิจารณา ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และในการพิจารณา ให้ความเห็นชอบการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปรับลดงบประมาณลงแล้ว ก็เป็นการทำหน้าที่ในฐานะ คณะรัฐมนตรีในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี มิใช่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก แต่อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงรับฟัง เป็นยุติได้ว่าคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ พร้อมเอกสารงบประมาณ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และนำเสนอ ต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยงบประมาณที่ตั้งไว้มีจำนวน ๑,๘๓๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ วรรษาที่ ๑ ในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ แล้วลงมติรับหลักการแห่งร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ขึ้น เพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาปรับลดงบประมาณลงจำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๖๐๐ บาท คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ลงมติเห็นชอบแนวทางหลักเกณฑ์และขั้นตอนการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอ ต่อมา

สำนักงานประมาณได้เสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบในหลักการและสำนักงานประมาณได้นำรายการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาปรับงบประมาณที่ขอเพิ่มเท่ากับจำนวนที่ปรับลดคือ ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท จึงเห็นได้ว่าการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายและคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาปรับงบประมาณให้เท่ากับจำนวนที่ปรับลดนั้น ถือได้ว่าการกระทำโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาและในขั้นตอนของการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานในรายการต่าง ๆ ลงแล้ว และการกระทำของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแม้รัฐมนตรีบางคนจะมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ก็เป็นการกระทำโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารในรูปของมติคณะรัฐมนตรีโดยรัฐมนตรีแต่ละคนที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมิได้กระทำในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และตามคำชี้แจงของผู้ร้องก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการเสนอแปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการนั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้นกลับได้รับความจากผู้แทนสำนักงานประมาณว่าการจัดทำงบประมาณครั้งนี้ดำเนินไปตามขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนี้ก็กระจายไปตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสม มิได้มุ่งเน้นเจาะจงให้กับหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดโดยเฉพาะเป็นที่สังเกตเห็นได้ว่าเป็นการผิดปกติโดยทั่วไปกรณีจึงไม่เป็นการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๑

วันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

ความเห็น

ปัญหาตามประเด็นดังกล่าว ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีข้อกำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันได้ และต้องพิจารณาการกระทำของบุคคลเช่นนี้ว่ากระทำในฐานใด สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ ๒ มีการปรับลดลง ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๓๐๐ บาท และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ปรับเพิ่มเข้ามาซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ปรับงบประมาณดังกล่าวจนมีจำนวนเท่ากันนั้น เมื่อพิจารณาเอกสารที่ปรากฏในสำนวนแล้ว เห็นได้ว่าเป็นการกระจ่ายงบประมาณเพิ่มเติมให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยทั่วไป มิใช่เป็นการเฉพาะเจาะจง และต้องปรับเพิ่มขึ้นให้เท่าจำนวนที่ถูกปรับลดลง เพื่อให้จำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตรงตามจำนวนที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการไปแล้วในการพิจารณา วาระที่ ๑ แม้งบประมาณเหล่านี้จะตกไปยังส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีบางคนซึ่งอาจถือได้ว่ารัฐมนตรีผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายก็ตามแต่ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งรัฐมนตรี หาได้เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการแต่อย่างใดไม่ ทั้งตามคำร้องของผู้ร้องและคำชี้แจงของฝ่ายผู้ร้อง ก็ไม่ปรากฏว่า

งบประมาณรายจ่ายส่วนใดที่จะมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้อันจะเป็นการฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก ข้อที่ฝ่ายผู้ร้องชี้แจงในทำนองเป็นห่วงว่า การตั้งงบประมาณรายจ่ายมีเรื่องน่าระแวงสงสัยว่าจะมีการซ่อนงบประมาณไว้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำไปใช้จ่ายเช่นเดียวกับที่เรียกว่า “งบ ส.ส.” ดังในอดีต หรือมีข้อสงสัยว่าจะนำงบประมาณไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องนั้น แม้จะเป็นเรื่องที่แสดงเจตนาดีของฝ่ายผู้ร้องที่มีความเป็นห่วงเช่นนั้นก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ อันเป็นคนละขั้นตอนกัน ซึ่งต้องมีการตรวจสอบโดยผู้มีอำนาจหน้าที่อีกส่วนหนึ่ง มิใช่กรณีที่ผู้ร้องจะใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงมีความเห็นว่าการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืน บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๕๑

วันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก ประเด็นเดียว คือ การกล่าวอ้างว่ามีการตัดลดงบประมาณลง ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท แต่มีการตั้งงบประมาณเพิ่มกลับมาเท่าจำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท โดยมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ เพราะคณะรัฐมนตรีมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย หรือไม่ ส่วนคำร้องอื่นของผู้ร้องมิได้อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็น

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับฟังความเห็นของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้องที่มาชี้แจงและให้ถ้อยคำพร้อมเอกสารประกอบการพิจารณา เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ เวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องพิจารณาคำร้อง จนเสร็จสิ้น

พิเคราะห์ตามประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า เมื่อมีการตัดลดงบประมาณลง ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท แต่มีการตั้งงบประมาณเพิ่มกลับมาเท่าจำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท โดยมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพราะคณะรัฐมนตรีซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ดังนั้น จึงต้องห้ามในการแปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผล หรือมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามมาตรา ๑๖๘ วรรคหก แต่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกลับมีมติให้เพิ่มงบประมาณเท่ากับส่วนที่ถูกปรับลดกลับเข้ามาอีก ทั้ง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ และหรืออนุมัติงบประมาณ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๑๖๘ วรรคหก นั้น เห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว มิได้เป็นการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ แต่เป็นการเสนอขอเพิ่ม

งบประมาณรายจ่ายโดยคณะรัฐมนตรี เป็นการนำคำของงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ มาเสนอในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ มิใช่เป็นการแปรญัตติ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในทางเพิ่มแต่ประการใด ดังนั้น โดยสรุปว่าการพิจารณาเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่าย จำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท นั้น จึงเป็นการพิจารณาตามการเสนอความเห็นของคณะรัฐมนตรี ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร มิใช่การกระทำในสถานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และมิใช่การดำเนินการในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งจะต้องมีเอกสารรายละเอียดตามมาตรา ๑๖๗ อีกทั้งขณะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และการเสนอขอเพิ่มงบประมาณโดยคณะรัฐมนตรียังอยู่ในช่วงระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง ยังไม่มีผลบังคับใช้ตามบทเฉพาะกาลของมาตรา ๑๐๕ (๔)

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า จะมีผู้ได้รับผลประโยชน์จากการแปรญัตติฯ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ในการปรับลดการใช้งบประมาณ หรือไม่ เห็นว่า ในการพิจารณาคำของงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ จะพิจารณาจากข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญที่ให้ไว้ ว่ากรรมนั้นควรจะได้มากหรือน้อย กระทำโดยผู้เชี่ยวชาญซึ่งอาจจะไม่ใช่ ส.ส. โดยจะให้ข้อคิดเห็นที่เป็นกลางว่าจะอะไรที่สมควรจะทำหรือไม่ เช่น กรณีการพิจารณาคำขอเพิ่มของกรมทางหลวงชนบท ทุกท่านต่างหยิบยกความเสียหายความจำเป็น ในการซ่อม สร้าง หรืออยากได้ถนนใหญ่ ๆ ๔ เลน ถนนเล็กไม่เอา เป็นต้น ในประเด็นดังกล่าว สำนักงานงบประมาณ พิจารณาให้ได้เพียงสองพันกิโลเมตร แต่ความต้องการมีถึงเจ็ดหมื่นกว่ากิโลเมตร แต่มีเงินแค่นี้ก็เอาไว้เท่านี้ก่อน ผู้ที่ดำเนินการพัฒนาคือกรมทางหลวงชนบท ซึ่งจะต้องไปทำการสำรวจที่หลัง แต่ความเสียหายเกิดขึ้นในหลายท้องที่ความสำคัญจึงอยู่ที่ความจำเป็นของพื้นที่ใดมีมากหรือน้อยกว่ากัน สำนักงานงบประมาณพิจารณาตามหลักเกณฑ์ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน จะไม่ได้เต็มตามที่รัฐบาล หรือฝ่ายบริหารเสนอมา โดยดูที่คำขอเริ่มจากกระทรวง ส่วนราชการทุกหน่วย ดูจากแผนที่มียู่ ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับต้องมีในแผนบริหารราชการแผ่นดินที่เสนอคณะรัฐมนตรีไปแล้ว ซึ่งได้ดำเนินการเช่นนี้ทุกคำขอ

นอกจากนี้ การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว ได้ดำเนินการตามกรอบระยะเวลา ภายใต้ข้อจำกัดในด้านระยะเวลาการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ที่จะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน ตามมาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่ง และเป็นการเสนอจากคำของบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีการพิจารณาตามความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณตามภารกิจแล้ว จึงไม่ได้เป็นการเร่งรัดเพื่อให้ได้มาซึ่งวงเงินงบประมาณ เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีส่วนในทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณแต่อย่างใดและไม่ปรากฏชัดเจนว่ามีบุคคลหรือพรรคใด ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการกระทำดังกล่าว ดังนั้น การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย และการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญจึงเป็นไปตามหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง แล้ว

จึงไม่ปรากฏว่ามีการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืน ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๑

วันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย ตามคำร้องมีประเด็นวินิจฉัย ดังนี้

การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก และให้การกระทำฝ่าฝืนนั้นสิ้นผลไป

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หากเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๑๖๘ วรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณากรณีตามคำร้องเป็นไปตามเงื่อนไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด แล้วศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๖ ได้บัญญัติว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ บัญญัติให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้คณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยให้จัดทำเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ทราบดีว่ารัฐจะมีรายได้เพียงพอในการใช้จ่ายเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามนโยบาย

ที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา และตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแต่ละปีเป็นจำนวนเท่าใด โดยรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาได้อนุมัติแล้วซึ่งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า ได้บัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (๑) เงินสงฆ์ใช้คืนเงินกู้ (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้ และ (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย และมาตรา ๑๖๘ วรรคหก บัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนในการใช้งบประมาณไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการใช้วิธีการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำใดๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์จากการที่ตนมีหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่ายหรือนำงบประมาณนั้นลงไปในเขตพื้นที่เลือกตั้งของตน เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

พิจารณาคำร้อง คำชี้แจงของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว ขอให้จริงสรุปได้ว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในวาระที่สองของสภาผู้แทนราษฎร ได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว คณะกรรมการวิสามัญได้ปรับลดงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีเสนองเงินจำนวน ๔๕,๐๐๘,๕๘๕,๙๐๐ บาท ต่อมาสำนักงานงบประมาณได้จัดทำแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแนวทางและหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเสนอคำขอเพิ่มเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและสอดคล้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล สำนักงานงบประมาณได้พิจารณาคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจแล้ว เป็นวงเงินงบประมาณจำนวน ๑๑๘,๗๔๕,๑๐๐,๐๐๐ บาท เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอและให้เสนอคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาต่อไป ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณที่ขอเพิ่มแล้ว

และได้ปรับลดเหลือเพียงจำนวน ๔๕,๐๐๘,๕๘๕,๗๐๐ บาท ซึ่งเป็นวงเงินงบประมาณจำนวนเท่ากับวงเงินงบประมาณที่คณะกรรมการวิสามัญได้ปรับลดหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง

ประเด็นตามคำร้องที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้นเห็นว่า มีประเด็นที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้วินิจฉัย คือ คณะรัฐมนตรีซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติเสนอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหกหรือไม่

การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ เข้ามามีส่วนในการใช้งบประมาณไม่ว่าโดยตรงและโดยอ้อม นั้น หลักการนี้ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอย่างเด็ดขาด มิให้มีการใช้อำนาจทั้งสองในบุคคลเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ย่อมทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๘ (๓) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นเดียวกัน แต่มิได้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้อีก โดยไม่มีผลให้สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงแต่อย่างใด จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้ในคราวเดียวกันแต่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๒ บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีและมาตรา ๑๖๖ บัญญัติให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาจึงเป็นอำนาจหน้าที่

โดยตรงของคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติดังกล่าว

การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการเสนอเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อคณะกรรมการวิสามัญ จึงเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในฐานะองค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มิได้กระทำในฐานะที่ตนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ที่ ๓๒/๒๕๔๓ วันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓ ไว้ว่า การเสนอคำขอของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการวิสามัญได้ปรับลดงบประมาณดังกล่าวจนเท่ากับจำนวนที่ปรับลด เป็นวงเงิน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท จึงมิใช่เป็นการใช้สถานะของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้งบประมาณไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก แต่อย่างใด

สำหรับกรณีที่มีผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนองบประมาณและได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้ปรับลดงบประมาณหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะกรรมการได้ตั้งข้อสังเกต แม้จะมีได้เป็นการแปรญัตติ แต่หน่วยงานอาจนำเอาข้อสังเกตดังกล่าวมาพิจารณา แล้วจัดทำคำขอเสนอเพิ่มวงเงินงบประมาณถือว่าเป็นการกระทำที่มีส่วนร่วมในการใช้งบประมาณรายจ่าย นั้น ผู้แทนสำนักงานงบประมาณชี้แจงว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ กรรมการบางคนได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยอาจหยิบยกปัญหาและอุปสรรคที่กรรมการได้พบเห็นในพื้นที่ของตนมาอภิปราย แต่มิได้มีผลต่อการเสนอเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพราะการเสนอเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปียังคงเป็นไปตามแนวทางและหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้ก่อนแล้ว และการเสนอเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบ

จากคณะรัฐมนตรีก่อนจะเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณานั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ตั้งไว้จำนวน ๑,๘๓๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการวิสามัญได้ปรับลดลงจำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท แต่เมื่อได้มีการเสนอคำขอเพิ่มกลับเสนอขอเพิ่มเป็นวงเงินงบประมาณ ๑๑๘,๗๔๕,๑๐๐,๐๐๐ บาท มากกว่ายอดที่ปรับลดเมื่อรวมกับยอดที่คงเหลือจึงเกินกว่ายอดเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ตั้งไว้เป็นจำนวนมาก และสำนักงบประมาณได้พิจารณาแล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบตามที่เสนอโดยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงในรายการใดและเสนอคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาต่อไป จะเห็นได้ว่า การเสนอขอเพิ่มไม่ได้คำนึงถึงรายรับของประเทศและภาระรายจ่ายของงบประมาณแผ่นดินตามยอดเงินงบประมาณที่เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไปแต่อย่างใด แสดงว่าเป็นการเสนอขอเพิ่มตามข้อสังเกตหรือการกระทำใดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์และเหตุผลความจำเป็นที่กำหนดไว้เท่ากับคณะรัฐมนตรีเสนอขอเพิ่มให้มากไว้ก่อนเพื่อเปิดโอกาสให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปรับลดได้ตามที่เห็นสมควร แล้วในที่สุดคณะกรรมการวิสามัญก็พิจารณาปรับลดลงมาให้เท่ากับยอดเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ตั้งไว้ กรณีถือได้ว่ามีการกระทำใด ๆ ให้มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก ให้การเสนอขอเพิ่มงบประมาณตามมติคณะรัฐมนตรีให้ปรับเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท เป็นอันสิ้นผลไป

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ