



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๘/๒๕๕๖

วันที่ ๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรม และของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา ๒๘ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า หรือไม่

ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของนายไพฑูริย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๕๐ คน และนายวิรัตน์ กัลยาศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะ รวม ๖๒ คน รวมทั้งสิ้น ๑๑๒ คน ผู้ร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า มีเจตนารมณ์ให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละหน่วยงานสามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง เพื่อเป็นหลักประกัน

ความเป็นอิสระจากคณะรัฐมนตรีในการบริหารงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระ ด้วยเจตนารมณ์ดังกล่าว ในข้อความที่ว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระ” ความหมายคำว่า “ให้เพียงพอ” ย่อมหมายถึง รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงาน ตามความต้องการของหน่วยงานที่ขอจัดสรรงบประมาณ มิใช่กรณีที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการวิสามัญใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาฝ่ายเดียวว่า เพียงพอต่อการบริหารงานของหน่วยงานนั้นแล้ว และ ตัดงบประมาณของศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหมด โดยศาลหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณา ทั้งที่หน่วยงานดังกล่าวได้ยืนยันว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรนั้นไม่เพียงพอ จึงถือว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า

เมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในส่วนของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา ๒๘ ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) สรุปได้ว่า

๑. สำนักงานศาลยุติธรรมเสนอขอจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ไปยังคณะรัฐมนตรี จำนวน ๒๖,๒๔๙,๘๗๗,๐๓๖ บาท (สองหมื่นหกพันสองร้อยสี่สิบล้านแปดแสนเจ็ดหมื่นเจ็ดพันสามสิบกบาทถ้วน) แต่คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับคงเหลืองบประมาณที่ได้รับจัดสรรเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๔,๖๐๑,๖๙๕,๒๐๐ บาท (หนึ่งหมื่นสี่พันหกร้อยเอ็ดล้านหกแสนเก้าหมื่นห้าพันสองร้อยบาทถ้วน) ต่อมาในชั้นแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ สภาผู้แทนราษฎร สำนักงานศาลยุติธรรมจัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณ เพื่อให้เพียงพอต่อการบริหารงานในวงเงิน ๔,๑๓๓,๘๓๗,๕๑๕ บาท (สี่พันหนึ่งร้อยสามสิบล้านแปดแสนสามหมื่นเจ็ดพันห้าร้อยสิบบาทถ้วน) แต่คณะกรรมการวิสามัญฯ ไม่ได้เชิญหน่วยงานร่วมหารือและใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาฝ่ายเดียวไม่จัดสรรงบประมาณให้ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมขอเพิ่ม

๒. สำนักงานศาลปกครองเสนอขอจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ไปยังคณะรัฐมนตรี จำนวน ๒,๙๓๗,๖๓๙,๖๐๐ บาท (สองพันเก้าร้อยสามสิบล้านเจ็ดพันหกแสนสามหมื่น

เก้าพันหกร้อยบาทถ้วน) แต่คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับลดคงเหลืองบประมาณที่ได้รับจัดสรรเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒,๐๔๖,๙๑๕,๗๐๐ บาท (สองพันสี่สิบล้านเก้าแสนหนึ่งหมื่นห้าพันเจ็ดร้อยบาทถ้วน) ต่อมาในชั้นแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ สำนักงานศาลปกครองจัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณ เพื่อให้เพียงพอต่อการบริหารงานในวงเงิน ๑๘๙,๘๘๔,๕๐๐ บาท (หนึ่งร้อยแปดสิบล้านเก้าแสนแปดหมื่นสี่พันห้าร้อยบาทถ้วน) แต่คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ไม่ได้เชิญหน่วยงานร่วมหารือและใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาฝ่ายเดียวไม่จัดสรรงบประมาณให้ตามที่สำนักงานศาลปกครองขอเพิ่ม

๓. สำนักงาน ป.ป.ช. เสนอขอจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ไปยังคณะรัฐมนตรี จำนวน ๒,๐๖๔,๓๔๙,๒๐๐ บาท (สองพันหกสิบล้านสามแสนสี่หมื่นเก้าพันสองร้อยบาทถ้วน) แต่คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับลดคงเหลืองบประมาณที่ได้รับจัดสรรเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑,๓๒๔,๕๖๑,๔๐๐ บาท (หนึ่งพันสามร้อยยี่สิบล้านห้าแสนหกหมื่นหนึ่งพันสี่ร้อยบาทถ้วน) ต่อมาในชั้นแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ สำนักงาน ป.ป.ช. จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณ เพื่อให้เพียงพอต่อการบริหารงานในวงเงิน ๒๐๔,๔๕๒,๐๐๐ บาท (สองร้อยสี่ล้านสี่แสนห้าหมื่นสองพันบาทถ้วน) แต่คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ไม่ได้เชิญหน่วยงานร่วมหารือและใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาฝ่ายเดียวไม่จัดสรรงบประมาณให้ตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. ขอเพิ่ม

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา ๒๘ ในส่วนงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า หรือไม่

ประธานรัฐสภาได้ตรวจสอบลายมือชื่อแล้วเห็นว่า มีสมาชิกรัฐสภาร่วมกันเข้าชื่อเสนอคำร้องจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) จึงส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่

นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง (๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า” ดังนั้นเมื่อประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา จำนวน ๑๑๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๗) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัย และให้ผู้เกี่ยวข้องจัดทำคำชี้แจงเป็นหนังสือและให้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. ประธานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญ ฯ มีหนังสือที่ ๘๑๓๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ และมีผู้แทนคือ นายวราเทพ รัตนากร รองประธานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญ ฯ คนที่หนึ่ง มาชี้แจงสรุปได้ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะมีการพิจารณาเป็นสามวาระ โดยในวาระที่หนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งในส่วนงบประมาณของทั้งสามหน่วยงานปรากฏว่า สำนักงานศาลยุติธรรมได้รับจัดสรร จำนวน ๑๔,๖๐๑,๖๙๕,๒๐๐ บาท (หนึ่งหมื่นสี่พันหกร้อยเอ็ดล้านหกแสนเก้าหมื่นห้าพันสองร้อยบาทถ้วน) สำนักงานศาลปกครองได้รับจัดสรร จำนวน ๒,๐๔๖,๙๑๕,๗๐๐ บาท (สองพันสี่สิบล้านเก้าแสนหนึ่งหมื่นห้าพันเจ็ดร้อยบาทถ้วน) และสำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับจัดสรร จำนวน ๑,๓๒๔,๕๖๑,๔๐๐ บาท (หนึ่งพันสามร้อยยี่สิบล้านห้าแสนหกหมื่นหนึ่งพันสี่ร้อยบาทถ้วน) ในวาระที่สอง สภาผู้แทนราษฎร

มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ฯ เพื่อพิจารณารายละเอียดงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น รวมทั้งหน่วยงานทั้งสาม โดยเชิญผู้แทนสำนักงานศาลปกครองเข้าชี้แจงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรมเข้าชี้แจงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ และผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. เข้าชี้แจงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ต่อมาคณะกรรมการวิสามัญ ฯ มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น จำนวน ๖ คณะ ซึ่งคณะอนุกรรมการ ๓ คณะ ได้แก่ (๑) คณะอนุกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รัฐวิสาหกิจ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน (๒) คณะอนุกรรมการครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้างและแหล่งน้ำ และ (๓) คณะอนุกรรมการ ฝึกรอบรม สัมมนา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา การวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยี ค่าเช่า ค่าใช้จ่ายการเดินทางไปต่างประเทศ งบดำเนินการ งบเงินอุดหนุนและงบรายจ่ายอื่น ได้เชิญหน่วยงานทั้งสามเข้าชี้แจงและมีส่วนร่วมในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย หลังจากนั้นคณะอนุกรรมการ ได้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการวิสามัญ ฯ เพื่อพิจารณาปรับลดงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยงานทั้งสามโดยคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้ปรับลดงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น รวมจำนวน ๓๑,๘๙๙,๓๖๐,๓๐๐ บาท (สามหมื่นหนึ่งพันแปดร้อยเก้าสิบเก้าล้านสามแสนหกหมื่นสามร้อยบาทถ้วน) โดยในส่วนของสำนักงานศาลยุติธรรมมีการปรับลดงบประมาณ จำนวน ๑๐,๘๗๗,๐๐๐ บาท (สิบล้านแปดแสนเจ็ดหมื่นเจ็ดพันบาทถ้วน) สำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สี่ล้านบาทถ้วน) ส่วนสำนักงานศาลปกครองมิได้มีการปรับลดงบประมาณแต่ประการใด ทั้งนี้ การปรับลดงบประมาณได้พิจารณาจากเป้าหมายในการดำเนินงาน ผลการดำเนินงาน ความจำเป็นเร่งด่วน ความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ และผลการใช้จ่ายจริง ในปีงบประมาณที่ผ่านมา ต่อมาในชั้นแปรญัตติ หน่วยงานทั้งสามจัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณต่อประธาน คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ดังนี้ สำนักงานศาลยุติธรรม จำนวน ๔,๑๓๓,๘๓๗,๕๑๕ บาท (สี่พันหนึ่งร้อยสามสิบล้านแปดแสนสามหมื่นเจ็ดพันห้าร้อยสิบห้าบาทถ้วน) สำนักงานศาลปกครอง จำนวน ๑๘๙,๙๘๔,๕๐๐ บาท (หนึ่งร้อยแปดสิบล้านเก้าแสนแปดหมื่นสี่พันห้าร้อยบาทถ้วน) และสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน ๒๐๔,๔๕๒,๐๐๐ บาท (สองร้อยสี่ล้านสี่แสนห้าหมื่นสองพันบาทถ้วน) ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้พิจารณาจากความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของการจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงาน ระยะเวลา

ความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ ผลการใช้จ่ายจริงในปีงบประมาณที่ผ่านมา รวมทั้งแหล่งเงินอื่นที่สามารถนำมาใช้จ่ายแทนเงินงบประมาณ ได้แก่ เงินรายได้หรือเงินคงเหลือสะสม จึงมีมติไม่จัดสรรงบประมาณเพิ่มให้แก่หน่วยงานทั้งสาม โดยเห็นว่า หน่วยงานทั้งสามมีเงินคงเหลือสะสมหรือเงินรายได้เมื่อหักภาระผูกพันแล้วยังมีจำนวนที่สามารถนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงานได้อย่างเพียงพอ และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบเงินคงเหลือสะสมปี พ.ศ. ๒๕๕๕ กับวงเงินที่เสนอขอแปรญัตติพบว่า มีจำนวนเงินคงเหลือสะสมเกินกว่าค่าขอแปรญัตติ ซึ่งย่อมสามารถนำเงินจำนวนดังกล่าวมาใช้จ่ายในการดำเนินภารกิจของหน่วยงานตามที่เสนอขอแปรญัตติได้โดยไม่กระทบต่อการบริหารงาน และเป็นการเพียงพอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด แล้ว หน่วยงานทั้งสามจึงได้รับการจัดสรรงบประมาณตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ดังนี้ สำนักงานศาลยุติธรรม จำนวน ๑๔,๕๙๐,๘๑๘,๒๐๐ บาท (หนึ่งหมื่นสี่พันห้าร้อยเก้าสิบล้านแปดแสนหนึ่งหมื่นแปดพันสองร้อยบาทถ้วน) สำนักงานศาลปกครอง จำนวน ๒,๐๔๖,๙๑๕,๗๐๐ บาท (สองพันสี่สิบล้านเก้าแสนหนึ่งหมื่นห้าพันเจ็ดร้อยบาทถ้วน) และสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน ๑,๓๒๐,๕๖๑,๔๐๐ บาท (หนึ่งพันสามร้อยยี่สิบล้านห้าแสนหกหมื่นหนึ่งพันสี่ร้อยบาทถ้วน)

ส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่า หน่วยงานทั้งสามไม่ได้รับโอกาสในการเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ทำให้การพิจารณาคำขอแปรญัตติเป็นไปแต่เพียงฝ่ายเดียว นั้น เห็นว่า ในชั้นแปรญัตตินี้ ในทางปฏิบัติไม่มีหน่วยงานใดเข้าชี้แจง เนื่องด้วยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเก้า มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการหรือสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่เชิญส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นเข้าชี้แจงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามแม้ในชั้นแปรญัตติ คณะกรรมการวิสามัญ ฯ จะไม่ได้เชิญหน่วยงานทั้งสามเข้าชี้แจง แต่ในชั้นก่อนการแปรญัตติเพิ่มงบประมาณคณะอนุกรรมการก็ได้เชิญหน่วยงานทั้งสามเข้าชี้แจงเหตุผลความจำเป็นครบถ้วนแล้ว ดังนั้น การใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาปรับลดงบประมาณจึงเป็นไปโดยชอบแล้ว

๒. สำนักงบประมาณ มีหนังสือที่ นร ๐๗๐๔/๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ และมีผู้แทนคือ นายสมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ มาชี้แจงสรุปได้ว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มีกรอบวงเงิน จำนวน ๒,๕๒๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สองล้านห้าแสนสองหมื่นห้าพันล้านบาทถ้วน) ในขณะที่คำขอรับการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ

และหน่วยงานอื่นมีจำนวนทั้งสิ้น ๓,๗๘๓,๓๘๑,๔๐๕,๑๐๐ บาท (สามล้านเจ็ดแสนแปดหมื่นสามพันสามร้อยแปดสิบเอ็ดล้านสี่แสนห้าพันหนึ่งร้อยบาทถ้วน) ซึ่งในจำนวนนี้มีคำขอของหน่วยงานทั้งสามดังกล่าวรวมกัน จำนวน ๓๑,๒๕๑,๘๖๕,๘๓๖ บาท (สามหมื่นหนึ่งพันสองร้อยห้าสิบล้านแปดแสนหกหมื่นห้าพันแปดร้อยสามสิบหกบาทถ้วน) จึงไม่อาจจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นตามจำนวนงบประมาณที่ขอจัดสรรได้ทั้งหมด ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด จะบัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้หมายความว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้ตามที่ขอจัดสรรทั้งหมด แต่รัฐต้องพิจารณาว่าเงินงบประมาณที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นรวมทั้งหน่วยงานทั้งสามเสนอคำขอ มีจำนวนเงินรวมกันสูงกว่ากรอบเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ หรือไม่ จึงจำเป็นต้องพิจารณาคำขอของงบประมาณโดยจัดลำดับความสำคัญของภารกิจในแต่ละหน่วยงาน ประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ความสามารถในการบริหารงบประมาณ เงินคงเหลือสะสมและการใช้แหล่งเงินอื่นในการดำเนินการได้หรือไม่ เพื่อให้อยู่ในกรอบเงินงบประมาณ โดยในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ในส่วนงบประมาณของหน่วยงานทั้งสาม นั้น สำนักงานศาลยุติธรรมมีเงินคงเหลือสะสม ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ จำนวน ๒๐,๓๙๔,๙๗๒,๔๑๘.๖๕ บาท (สองหมื่นสามร้อยเก้าสิบล้านเก้าแสนเจ็ดหมื่นสองพันสี่ร้อยสิบแปดบาทหกสิบห้าสตางค์) สำนักงานศาลปกครองมีเงินคงเหลือสะสม ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ จำนวน ๒,๑๗๕,๑๗๔,๑๕๒.๔๑ บาท (สองพันหนึ่งร้อยเจ็ดสิบล้านหนึ่งแสนเจ็ดหมื่นสี่พันหนึ่งร้อยห้าสิบบาทสี่สิบล้านเอ็ดสตางค์) และสำนักงาน ป.ป.ช. มีเงินคงเหลือสะสม ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ จำนวน ๒,๕๙๖,๖๖๔,๙๑๑.๑๕ บาท (สองพันห้าร้อยเก้าสิบล้านหกแสนหกหมื่นสี่พันเก้าร้อยสิบเอ็ดบาทสิบห้าสตางค์) ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงภาระผูกพันของทั้งสามหน่วยงานด้วยแล้วยังแสดงให้เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรให้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เมื่อรวมกับเงินคงเหลือสะสมของแต่ละหน่วยงานยังมีวงเงินสูงกว่าคำขอของงบประมาณรายจ่ายของแต่ละหน่วยงาน อันเพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระ และภารกิจของหน่วยงาน อีกทั้งการดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรครบถ้วนแล้ว

๓. สำนักงานศาลยุติธรรม มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ศย ๐๑๕/๕๗๒๖๑ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ และมีผู้แทนคือ นายรัชพงศ์ วิสุทธิสังวร รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง ช่วยทำงานชั่วคราว ในตำแหน่งผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ประจำสำนักประธานศาลฎีกา มาชี้แจงสรุปได้ว่า สำนักงานศาลยุติธรรม จัดทำคำขอแปรญัตติจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ดังนี้ (๑) งานประจำ จำนวน ๑๐ งาน เป็นเงิน ๒,๙๔๔,๑๑๙,๑๑๕ บาท (สองพันเก้าร้อยสี่สิบสี่ล้านหนึ่งแสนหนึ่งหมื่นเก้าพันหนึ่งร้อยสิบห้าล้านบาทถ้วน) อาทิเช่น ค่าใช้จ่ายเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวข้าราชการตุลาการและตะไตะยุติธรรม ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคู่ความ ตามกฎหมาย ค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์งานศาลยุติธรรม เป็นต้น และ (๒) งานเชิงยุทธศาสตร์ จำนวน ๑๖ โครงการ เป็นเงิน ๑,๑๘๙,๗๑๘,๕๐๐ บาท (หนึ่งพันหนึ่งร้อยแปดสิบเก้าล้านเจ็ดแสนหนึ่งหมื่นแปดพันสี่ร้อยบาทถ้วน) อาทิเช่น โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมในศาลสูง โครงการจัดตั้งศาลจังหวัดแผนกคดีเยาวชนและครอบครัว โครงการจัดตั้งศาลแขวงในกรุงเทพมหานคร เป็นต้น รวมเสนอขอเพิ่มงบประมาณทั้งสิ้น ๔,๑๓๓,๘๓๗,๕๑๕ บาท (สี่พันหนึ่งร้อยสามสิบสามล้านแปดแสนสามหมื่นเจ็ดพันห้าร้อยสิบห้าบาทถ้วน) และเมื่อสำนักงานศาลยุติธรรมไม่ได้รับงบประมาณเพิ่มเติมอาจทำให้ไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดตามแผนยุทธศาสตร์ได้ นอกจากนี้ ยังเห็นว่าโครงการหลายโครงการ มีความสำคัญ เช่น การจัดตั้งแผนกคดีท่องเที่ยวในศาลยุติธรรม การจัดตั้งศาลแขวงในกรุงเทพมหานคร เป็นต้น เมื่องบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ่อมมีความจำเป็นต้องปรับเป้าหมายและยุทธศาสตร์ และในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ชั้นแปรญัตตินั้น สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการขอเพิ่มงบประมาณตามขั้นตอนแล้วแต่ไม่ได้มีการเรียกให้ไปชี้แจงเพิ่มเติม ด้วยวาจาแต่อย่างใด

๔. สำนักงานศาลปกครอง มีหนังสือที่ ศป ๐๐๑๙/๔๙๖๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ และมีผู้แทนคือ นายดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง มาชี้แจงสรุปได้ว่า สำนักงานศาลปกครองจัดทำคำขอแปรญัตติจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ดังนี้ (๑) ค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการศาลปกครองอุตรธานี และค่าควบคุมงาน จำนวน ๗๗,๘๘๔,๕๐๐ บาท (เจ็ดสิบเจ็ดล้านแปดแสนแปดหมื่นสี่พันห้าร้อยบาทถ้วน) และ (๒) ค่าก่อสร้าง



อาคารที่ทำการศาลปกครองยะลา และค่าควบคุมงาน จำนวน ๑๑๒,๑๐๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งร้อยสิบสองล้านหนึ่งแสนบาทถ้วน) รวมเสนอขอเพิ่มงบประมาณทั้งสิ้น ๑๘๙,๙๘๔,๕๐๐ บาท (หนึ่งร้อยแปดสิบเก้าล้านเก้าแสนแปดหมื่นสี่พันห้าร้อยบาทถ้วน) แต่ไม่ได้รับการจัดสรรเพิ่มเติมงบประมาณให้เพียงพอแต่ประการใด ทั้งที่มีความจำเป็นต้องก่อสร้างอาคารที่ทำการศาลปกครองในภูมิภาคให้ครบตามที่กฎหมายบัญญัติ และยังเป็นภาระรองรับและเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตพื้นที่และจังหวัดใกล้เคียงสามารถเข้าถึงการอำนวยความสะดวกทางปกครองได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ทันต่อความต้องการ และทั่วถึง ในการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญ ฯ ชั้นแปรญัตตินั้น สำนักงานศาลปกครองได้รับการประสานงานให้จัดทำเอกสารประกอบเหตุผลเพื่อชี้แจงต่อคณะกรรมการการวิสามัญ ฯ แต่ไม่ได้มีการเรียกให้ไปชี้แจงเพิ่มเติมด้วยวาจาแต่อย่างใด

๕. สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ปช ๐๐๒๙/๐๑๕๓ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ และมีผู้แทนคือ นายสรรเสริญ พลเจียก รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาชี้แจงสรุปได้ว่า สำนักงาน ป.ป.ช. จัดทำคำขอแปรญัตติจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญ ฯ ดังนี้ (๑) ค่าใช้จ่ายบุคลากร จำนวน ๖๔,๖๐๒,๓๐๐ บาท (หกสิบล้านหกแสนสองพันสามร้อยบาทถ้วน) (๒) ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการและบริหารองค์กร จำนวน ๑๘,๑๕๕,๐๐๐ บาท (สิบแปดล้านหนึ่งแสนห้าพันบาทถ้วน) และ (๓) ค่าใช้จ่ายในลักษณะครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง จำนวน ๑๒๑,๖๙๔,๗๐๐ บาท (หนึ่งร้อยยี่สิบเอ็ดล้านหกแสนเก้าหมื่นสี่พันเจ็ดร้อยบาทถ้วน) รวมเสนอขอเพิ่มงบประมาณทั้งสิ้น ๒๐๔,๔๕๒,๐๐๐ บาท (สองร้อยสี่ล้านสี่แสนห้าพันบาทถ้วน) แต่ไม่ได้รับการจัดสรรเพิ่มเติมงบประมาณให้เพียงพอแต่ประการใด ทั้งที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีความเป็นอิสระภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และหากรัฐจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระแล้ว ย่อมส่งผลให้ศักยภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ จนในที่สุดการใช้อำนาจรัฐรวมถึงการใช้อำนาจของฝ่ายการเมือง อาจอยู่ในภาวะที่ไร้การตรวจสอบหรืออาจเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ ในการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญ ฯ ชั้นแปรญัตตินั้น คณะกรรมการการวิสามัญ ฯ ไม่ได้เปิดโอกาสให้สำนักงาน ป.ป.ช. ไปร่วมหารือและชี้แจงแสดงเหตุผลเพิ่มเติมด้วยวาจาแต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบ แล้วเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ จึงกำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรม และของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา ๒๘ ในส่วนงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า หรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. เสนอขอจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ไปยังคณะรัฐมนตรี จำนวน ๒๖,๒๔๙,๘๗๗,๐๓๖ บาท (สองหมื่นหกพันสองร้อยสี่สิบล้านแปดแสนเจ็ดหมื่นเจ็ดพันสามสิบกบาทถ้วน) จำนวน ๒,๙๓๗,๖๓๙,๖๐๐ บาท (สองพันเก้าร้อยสามสิบล้านหกแสนสามหมื่นเก้าพันหกร้อยบาทถ้วน) และจำนวน ๒,๐๖๔,๓๔๙,๒๐๐ บาท (สองพันหกสิบล้านสามแสนสี่หมื่นเก้าพันสองร้อยบาทถ้วน) ตามลำดับ แต่คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับลดงบประมาณของหน่วยงานทั้งสามคงเหลืองบประมาณที่ได้รับจัดสรรเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๔,๖๐๑,๖๙๕,๒๐๐ บาท (หนึ่งหมื่นสี่พันหกร้อยเอ็ดล้านหกแสนเก้าหมื่นห้าพันสองร้อยบาทถ้วน) จำนวน ๒,๐๔๖,๙๑๕,๗๐๐ บาท (สองพันสี่สิบล้านเก้าแสนหนึ่งหมื่นห้าพันเจ็ดร้อยบาทถ้วน) และจำนวน ๑,๓๒๔,๕๖๑,๔๐๐ บาท (หนึ่งพันสามร้อยยี่สิบล้านห้าแสนหกหมื่นหนึ่งพันสี่ร้อยบาทถ้วน) ตามลำดับ ต่อมาในชั้นการพิจารณา วาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการของสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณา โดยคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้เห็นชอบปรับลดเฉพาะงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรม จำนวน ๑๐,๘๗๗,๐๐๐ บาท (สิบล้านแปดแสนเจ็ดหมื่นเจ็ดพันบาทถ้วน) คงเหลือ ๑๔,๕๙๐,๘๑๘,๒๐๐ บาท (หนึ่งหมื่นสี่พันห้าร้อยเก้าสิบล้านแปดแสนหนึ่งหมื่นแปดพันสองร้อยบาทถ้วน) และของสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สี่ล้านบาทถ้วน) คงเหลือ ๑,๓๒๐,๕๖๑,๔๐๐ บาท (หนึ่งพันสามร้อยยี่สิบล้านห้าแสนหกหมื่นหนึ่งพันสี่ร้อยบาทถ้วน) ในชั้นแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญฯ หน่วยงานทั้งสามจัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณเพื่อให้เพียงพอต่อการบริหารงานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเก้า

ต่อคณะกรรมการวิสามัญ ฯ โดยตรง จำนวน ๔,๑๓๓,๘๓๗,๕๑๕ บาท (สี่พันหนึ่งร้อยสามสิบสามล้านแปดแสนสามหมื่นเจ็ดพันห้าร้อยสิบห้าบาทถ้วน) จำนวน ๑๘๘,๙๘๔,๕๐๐ บาท (หนึ่งร้อยแปดสิบเก้าล้านเก้าแสนแปดหมื่นสี่พันห้าร้อยบาทถ้วน) และจำนวน ๒๐๔,๔๕๒,๐๐๐ บาท (สองร้อยสี่ล้านสี่แสนห้าหมื่นสองพันบาทถ้วน) ตามลำดับ โดยคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ไม่ได้เรียกสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. ไปชี้แจงด้วยวาจา และคณะกรรมการวิสามัญ ฯ มีมติไม่อนุมัติจัดสรรงบประมาณตามคำขอของทั้งสามหน่วยงาน ซึ่งในการชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ หน่วยงานทั้งสามยืนยันว่า งบประมาณที่เสนอขอเพิ่มมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เพื่อให้เป็นตามภารกิจและยุทธศาสตร์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยสำนักงานศาลยุติธรรมยังมีความจำเป็นเรื่องค่าใช้จ่ายงานประจำ อันเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวข้าราชการตุลาการและตะโตะยุติธรรม โครงการจัดตั้งแผนกคดีท่องเที่ยวในศาลยุติธรรม โครงการจัดตั้งศาลแขวงในกรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง ยังมีความจำเป็นเรื่องค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างอาคารที่ทำการศาลปกครองอุดรธานีและที่ทำการศาลปกครองยะลา สำนักงาน ป.ป.ช. ยังมีความจำเป็นเรื่องค่าใช้จ่ายบุคลากรและค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการและบริหารองค์กร เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ ฯ และสำนักงบประมาณได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า หน่วยงานทั้งสามไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นแปรญัตติเนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวมีเงินคงเหลือสะสม ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินภารกิจของหน่วยงาน และในชั้นพิจารณาก่อนการขอแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณนั้น คณะกรรมการวิสามัญ ฯ และคณะอนุกรรมการซึ่งตั้งขึ้นตามมติของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้ให้หน่วยงานทั้งสามเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาและรับฟังคำชี้แจงเหตุผลความจำเป็นแล้ว ดังนั้น ในชั้นการพิจารณาคำขอแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ จึงไม่ได้เชิญหน่วยงานดังกล่าวไปร่วมหารือ

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด บัญญัติว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และวรรคเก้า บัญญัติว่า ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง ซึ่งเป็น

บทบัญญัติที่กำหนดวิธีการในการพิจารณาจ่ายของรัฐบาล ศาล และองค์กรตามวรรคแปด เพื่อเป็นหลักประกันแก่หน่วยงานดังกล่าวว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นจะถูกรตรวจสอบโดย คณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำ ในการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันเป็นเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญที่จะให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐเพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล ศาล และ องค์กรตามรัฐธรรมนูญให้เป็นไปโดยอิสระ และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีต้องถูกรอบงำจากฝ่ายบริหาร และป้องกันมิให้รัฐซึ่งในคดีนี้หมายถึง ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจกลั่นแกล้งหรือครอบงำการบริหารงานของรัฐบาล ศาล และ องค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยใช้เงินงบประมาณเป็นเครื่องมือ จึงบัญญัติให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถ เสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการโดยตรงได้

สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นกฎหมาย ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นได้มีงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ สำหรับใช้เป็นหลักในการจ่ายเงินแผ่นดิน อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังที่กำหนดให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ตามที่ได้จ่ายไปแล้ว โดยมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของศาล โดยสำนักงานศาลยุติธรรมได้รับการจัดสรร จำนวน ๑๔,๕๙๐,๘๑๘,๒๐๐ บาท (หนึ่งหมื่นสี่พันห้าร้อยเก้าสิบล้านแปดแสนหนึ่งหมื่นแปดพันสองร้อยบาทถ้วน) และสำนักงานศาลปกครองได้รับการจัดสรร จำนวน ๒,๐๔๖,๙๑๕,๗๐๐ บาท (สองพันสี่สิบล้านเก้าแสนหนึ่งหมื่นห้าพันเจ็ดร้อยบาทถ้วน) และ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและ หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับการจัดสรร จำนวน ๑,๓๒๐,๕๖๑,๔๐๐ บาท (หนึ่งพันสามร้อยยี่สิบล้านห้าแสนหกหมื่นหนึ่งพันสี่ร้อยบาทถ้วน)

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๒ วรรคสาม มาตรา ๒๒๗ วรรคสาม และมาตรา ๒๕๑ วรรคสาม บัญญัติให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระใน การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรทั้งสาม มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐ อันมีผลให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ เห็นได้จากการที่รัฐธรรมนุญได้บัญญัติรับรองเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวไว้ในมาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า ว่ารัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการได้โดยตรง

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ความเป็นอิสระดังกล่าว กระบวนการจัดทำและการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของฝ่ายบริหารก็มีความสำคัญเช่นกัน โดยฝ่ายบริหารจะเป็นผู้มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นเพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ โดยมีสำนักงบประมาณเป็นผู้จัดทำคำเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว สำนักงบประมาณจะดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งก่อนนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไปเป็นสามวาระ โดยในการพิจารณาวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในชั้นกรรมาธิการ โดยคณะกรรมการวิสามัญมีอำนาจพิจารณารายละเอียดและปรับลดงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นในรายการต่าง ๆ เมื่อปรับลดงบประมาณได้จำนวนเท่าใด คณะรัฐมนตรีจะขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมส่งไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อรวบรวมเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในชั้นการแปรญัตติ แต่เฉพาะรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่สามารถขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการวิสามัญได้โดยตรง และเมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอรายงานพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการวิสามัญให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง จากนั้นจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สามก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป เห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ

รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรให้สอดคล้องกับรายจ่ายของรัฐและรายจ่ายตามข้อผูกพันที่มีอยู่ รวมถึงผลกระทบต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนอื่นตามยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรม ภายใต้กรอบภารกิจของประเทศในภาพรวม โดยคำนึงถึงสมมติฐานของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับรายรับที่จะนำมาจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณอันมีอยู่อย่างจำกัด จึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นของรัฐที่ไม่สามารถจะจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นได้ตามวงเงินที่เสนอขอรับการสนับสนุน โดยอาจมีการตัดทอนหรือเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ตามลำดับความสำคัญและความจำเป็นของการบริหารกิจการบ้านเมือง

ข้อที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ได้รับโอกาสชี้แจงในชั้นการแปรญัตติของคณะกรรมการมาธิการวิสามัญ ฯ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเก้า บัญญัติแต่เพียงว่าการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาอย่างรอบคอบว่า การที่ฝ่ายบริหารได้ปรับลดงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าวเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่ โดยมีได้มีบทบังคับเด็ดขาดให้คณะกรรมการต้องเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในการแปรญัตติแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเก้า มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการต้องรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็นของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด ในชั้นการแปรญัตติ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการให้ความเป็นธรรมแก่หน่วยงานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด ดังนั้น จึงควรที่จะให้หน่วยงานดังกล่าวมีโอกาสแสดงเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการได้โดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล ซึ่งการให้หน่วยงานดังกล่าวได้ชี้แจงด้วยวาจาถึงเหตุผลความจำเป็นในการเสนอขอเพิ่มงบประมาณ รวมถึง

การได้ปรึกษาหารือร่วมกันจะทำให้เกิดความเข้าใจและได้รับทราบเหตุผลความจำเป็นในการปรับลดหรือเพิ่มงบประมาณ อันจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าหน่วยงานทั้งสามมีโอกาสได้ชี้แจงแสดงเหตุผลการขอของงบประมาณต่อคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการวิสามัญ ฯ แล้ว และคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ก็ได้รับรายงานของคณะอนุกรรมการ ฯ อีกทั้งได้รับทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวประกอบการพิจารณาแล้วกรณีจึงยังไม่ถึงขนาดเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยปราศจากหลักเกณฑ์และเหตุผล อันจะทำให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา ๒๘ ในส่วนงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่  
ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ ภัคดีธนากุล  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเฉลิมพล เอกอุรุ  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนุรักษ์ มาประณีต  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ