

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๘/๒๕๕๖

วันที่ ๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๒ วรรคสาม มาตรา ๒๒๗ วรรคสาม และมาตรา ๒๕๑ วรรคสาม บัญญัติให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐ อันจะมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระและมีประสิทธิภาพ เห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ได้บัญญัติรับรองให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า ว่ารัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม ภายใต้ความเป็นอิสระดังกล่าว กระบวนการจัดทำและการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณก็มีความสำคัญเช่นกัน

กระบวนการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั้น กฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นเพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ สำนักงานงบประมาณซึ่งเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว สำนักงานงบประมาณจะดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งก่อนนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไปเป็นสามวาระ โดยในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เมื่อรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในวาระที่สอง โดยมีอำนาจพิจารณารายละเอียดและปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานของรัฐในรายการต่าง ๆ เมื่อปรับลดได้จำนวนเท่าใด คณะรัฐมนตรีจะขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยมอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้แก่กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมส่งไปยังสำนักงานงบประมาณ เพื่อรวบรวมเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา แต่เฉพาะรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่สามารถขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการได้โดยตรง และเมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว จะเสนอรายงานพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมา ความเห็นชอบของคณะกรรมการวิสามัญให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง จากนั้นจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สามก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป เห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของรัฐนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรให้สอดคล้องกับรายจ่ายของรัฐ และรายจ่ายตามข้อผูกพันที่มีอยู่ รวมถึงผลกระทบต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนอื่นตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรม ภายใต้กรอบภารกิจของประเทศ ในภาพรวม โดยคำนึงถึงสมมติฐานของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับรายรับที่จะนำมาจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณอันมีอยู่อย่างจำกัด จึงเป็นเหตุผลและ

ความจำเป็นของรัฐที่ไม่สามารถจะจัดสรรงบประมาณให้แก่ทุกหน่วยงานได้ตามวงเงินที่เสนอขอรับการสนับสนุน โดยอาจมีการตัดทอนหรือเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ตามลำดับความสำคัญและความจำเป็นของการดำเนินงาน

ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. เสนอขอจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ไปยังคณะรัฐมนตรี เป็นจำนวน ๒๖,๒๔๙,๘๗๗,๐๓๖ บาท (สองหมื่นหกพันสองร้อยสี่สิบล้านแปดแสนเจ็ดหมื่นเจ็ดพันสามสิบกบาทถ้วน) จำนวน ๒,๙๓๗,๖๓๙,๖๐๐ บาท (สองพันเก้าร้อยสามสิบล้านหกแสนสามหมื่นเก้าพันหกร้อยบาทถ้วน) และจำนวน ๒,๐๖๔,๓๔๙,๒๐๐ บาท (สองพันหกสิบล้านสามแสนสี่หมื่นเก้าพันสองร้อยบาทถ้วน) ตามลำดับ แต่คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับลดงบประมาณของหน่วยงานทั้งสามคงเหลืองบประมาณที่ได้รับจัดสรรเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๔,๖๐๑,๖๕๕,๒๐๐ บาท (หนึ่งหมื่นสี่พันหกร้อยเอ็ดล้านหกแสนเก้าหมื่นห้าพันสองร้อยบาทถ้วน) จำนวน ๒,๐๔๖,๙๑๕,๗๐๐ บาท (สองพันสี่สิบล้านเก้าแสนหนึ่งหมื่นห้าพันเจ็ดร้อยบาทถ้วน) และจำนวน ๑,๓๒๔,๕๖๑,๔๐๐ บาท (หนึ่งพันสามร้อยยี่สิบล้านห้าแสนหกหมื่นหนึ่งพันสี่ร้อยบาทถ้วน) ตามลำดับ ต่อมาในชั้นแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ สภาผู้แทนราษฎร หน่วยงานทั้งสามเสนอขอเพิ่มงบประมาณเพื่อให้เพียงพอต่อการบริหารงาน จำนวน ๔,๑๓๓,๘๓๗,๕๑๕ บาท (สี่พันหนึ่งร้อยสามสิบล้านแปดแสนสามหมื่นเจ็ดพันห้าร้อยสิบบาทถ้วน) จำนวน ๑๘๙,๘๘๔,๕๐๐ บาท (หนึ่งร้อยแปดสิบล้านเก้าแสนแปดหมื่นสี่พันห้าร้อยบาทถ้วน) และจำนวน ๒๐๔,๔๕๒,๐๐๐ บาท (สองร้อยสี่ล้านสี่แสนห้าหมื่นสองพันบาทถ้วน) ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี คณะกรรมการวิสามัญฯ มิได้เรียกสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. ไปชี้แจงด้วยวาจา และคณะกรรมการวิสามัญฯ มีมติไม่อนุมัติจัดสรรงบประมาณตามคำขอของหน่วยงานทั้งสาม ซึ่งในการชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ หน่วยงานทั้งสามยืนยันว่างบประมาณที่เสนอขอเพิ่มมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อให้เป็นตามภารกิจและยุทธศาสตร์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายงานประจำอันเกี่ยวกับการจ่ายเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวของข้าราชการตุลาการและคณะตุลาการของสำนักงานศาลยุติธรรม ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างอาคารที่ทำการศาลปกครองอุดรธานีและที่ทำการศาลปกครองยะลาของสำนักงานศาลปกครอง ค่าใช้จ่าย

บุคลากรและค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการและบริหารองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการการวิสามัญ ฯ และสำนักงานประมาณ เห็นว่า หน่วยงานดังกล่าวไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มในชั้นแปรญัตติเนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวมีเงินคงเหลือสะสม ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการกิจของหน่วยงาน กล่าวคือ สำนักงานศาลยุติธรรม มีเงินคงเหลือสะสม จำนวน ๒๐,๓๙๔,๙๗๒,๔๑๘.๖๕ บาท สำนักงานศาลปกครอง มีเงินคงเหลือสะสม จำนวน ๒,๑๗๕,๑๗๔,๑๕๒.๔๑ บาท และสำนักงาน ป.ป.ช. มีเงินคงเหลือสะสม จำนวน ๒,๕๙๖,๖๖๔,๙๑๑.๑๕ บาท และในชั้นพิจารณาก่อนการขอแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณ คณะกรรมการการวิสามัญ ฯ โดยคณะอนุกรรมการได้เชิญหน่วยงานดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา และรับฟังคำชี้แจงจากหน่วยงานดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ในชั้นการพิจารณาคำขอแปรญัตติของคณะกรรมการการวิสามัญ ฯ จึงไม่ได้เชิญหน่วยงานดังกล่าวเข้าชี้แจงด้วยวาจา

สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นได้มีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ สำหรับใช้เป็นหลักในการจ่ายเงินแผ่นดิน อีกทั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังที่กำหนดให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังตามที่ได้จ่ายไปแล้ว โดยมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของศาล โดยสำนักงานศาลยุติธรรมได้รับการจัดสรร จำนวน ๑๔,๕๙๐,๘๑๘,๒๐๐ บาท (หนึ่งหมื่นสี่พันห้าร้อยเก้าสิบล้านแปดแสนหนึ่งหมื่นแปดพันสองร้อยบาทถ้วน) และสำนักงานศาลปกครองได้รับการจัดสรร จำนวน ๒,๐๔๖,๙๑๕,๗๐๐ บาท (สองพันสี่สิบล้านเก้าแสนหนึ่งหมื่นห้าพันเจ็ดร้อยบาทถ้วน) และมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับการจัดสรร จำนวน ๑,๓๒๐,๕๖๑,๔๐๐ บาท (หนึ่งพันสามร้อยยี่สิบล้านห้าแสนหกหมื่นหนึ่งพันสี่ร้อยบาทถ้วน)

ในประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. มิได้รับโอกาสในการมาชี้แจงในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญ ฯ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเก้า บัญญัติแต่เพียงว่าการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้

ไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการธิการได้โดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการธิการ ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาอย่างรอบคอบว่า การที่ฝ่ายบริหารได้ปรับลดงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าวเป็นการแทรกแซงความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่ แต่มิได้มีบทบังคับเด็ดขาด ให้คณะกรรมการธิการต้องเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในการแปรญัตติแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเก้า มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการธิการต้องรับฟังคำแถลงข้อเท็จจริงหรือความเห็นของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปดในชั้นการแปรญัตติก็ตาม แต่มีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการธิการให้โอกาสแก่หน่วยงานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปดชี้แจงต่อคณะกรรมการธิการได้โดยตรง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่การพิจารณาต้องฟังความทุกฝ่าย โปร่งใส และปราศจากอคติ จึงสมควรให้โอกาสหน่วยงานดังกล่าว ได้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการเสนอเพิ่มงบประมาณ รวมถึงควรได้ปรึกษาหารือระหว่างกัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจและได้รับทราบเหตุผลความจำเป็นในการปรับลดงบประมาณ อันจะทำให้เกิดความชอบธรรมของทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ดี เนื่องจากข้อเท็จจริงในคดีนี้ ปรากฏว่าหน่วยงานทั้งสามมีโอกาสได้ชี้แจงแสดงเหตุผลการขอของงบประมาณต่อคณะอนุกรรมการ ซึ่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการวิสามัญ ฯ แล้ว และคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ก็ได้รับรายงานของคณะอนุกรรมการวิสามัญ ฯ อีกทั้งได้รับทราบเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวประกอบการพิจารณาแล้ว กรณีจึงยังไม่ถึงขนาดเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยปราศจากหลักเกณฑ์และเหตุผล อันจะทำให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และ มาตรา ๒๘ ในส่วนงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า

นายเฉลิมพล เอกอุรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๘/๒๕๕๖

วันที่ ๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา ๒๘ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินเป็นเงินแผ่นดินที่ให้รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งองค์กรอื่น ๆ นำไปใช้จ่ายตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดหาเงินงบประมาณรายจ่ายซึ่งมีที่มาจากภาษีอากรของประชาชนเป็นหลัก จึงต้องให้ผ่านความเห็นชอบหรือความยินยอมจากรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน โดยให้รัฐสภาเป็นองค์กรทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร อันสอดคล้องกับหลักการที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ จึงบัญญัติให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินทำเป็นพระราชบัญญัติ โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารต้องเสนองบประมาณรายจ่ายเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาและให้ความเห็นชอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายเพื่อสามารถจ่ายเงินแผ่นดินได้ตามบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นมีงบประมาณสำหรับใช้เป็นหลักในการจ่ายเงินแผ่นดินได้ภายในหนึ่งปีงบประมาณ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติกระบวนการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ในมาตรา ๑๖๘ ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ด้วยข้อจำกัดด้านรายได้ของแผ่นดินซึ่งมาจากภาษีอากร ที่จัดเก็บจากประชาชน ทำให้การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กร อื่น จึงไม่เป็นไปตามที่มีการเสนอขอ อย่างไรก็ตาม ในส่วนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่ รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหน่วยงาน ที่ไม่อยู่ในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญได้วางกรอบนโยบายการกำหนดงบประมาณ ซึ่งมีได้ เป็นบทบังคับโดยเด็ดขาด แต่มีลักษณะเป็นคำแนะนำให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการไว้ใน มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด ว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของ รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากหน่วยงาน ดังกล่าวไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด รัฐธรรมนูญได้กำหนด วิธีการเยียวยาไว้ในมาตรา ๑๖๘ วรรคเก้า ว่า ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้น ไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง ซึ่งเป็นช่องทางให้หน่วยงาน ดังกล่าวได้แสดงเหตุผลความจำเป็นเพื่อเสนอขอของงบประมาณให้หน่วยงานของตนได้ในชั้นของกรรมาธิการ ซึ่งอยู่ในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่สองโดยไม่ต้องผ่านคณะรัฐมนตรี เพื่อให้รัฐสภา โดยคณะกรรมการสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ บทบัญญัติมาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า จึงมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งไม่อยู่ในกำกับดูแล ของฝ่ายบริหารว่าหน่วยงานดังกล่าวจะไม่ถูกฝ่ายบริหารแทรกแซง โดยกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ในการเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการตามบทบัญญัติ ดังกล่าว ก็ได้หมายความว่า เมื่อหน่วยงานมีการเสนอคำขอแปรญัตติโดยตรงแล้ว คณะกรรมาธิการ จะต้องพิจารณางบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามที่หน่วยงานเสนอขอไว้แต่อย่างใด เนื่องจาก คณะกรรมาธิการจำต้องพิจารณาถึงเหตุผลในการจัดสรรของฝ่ายบริหารในฐานะผู้รับผิดชอบการจัดการรายได้ ของแผ่นดินและเหตุผลความจำเป็นในคำขอแปรญัตติของหน่วยงานนั้น ประกอบกัน หากฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติมีการใช้อำนาจในการจัดสรรหรือพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่ไม่เป็นไปตามกรอบ นโยบายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า กำหนดไว้แล้ว ย่อมเป็นเรื่อง

ความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่จะถูกตรวจสอบโดยประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั่นเอง ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติโดยศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จะมีสภาพบังคับในลักษณะของการใช้อำนาจนิติบัญญัติเชิงปฏิเสธที่ว่า หากมีคำวินิจฉัยว่าข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นสาระสำคัญ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ หากข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่เป็นสาระสำคัญ ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็เป็นอันตกไป กรณีตามคำร้องนี้เป็นการขอให้มีความวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ มีข้อความที่ขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด ซึ่งมีลักษณะเป็นกรอบนโยบายหรือคำแนะนำให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ และวรรคเก้า ซึ่งมีลักษณะเป็นวิธีการเยียวยาหรือเป็นช่องทางของหน่วยงานเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ แต่ไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานตามมาตรา ๑๖๘ วรรคแปด ของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ ทั้งไม่อาจสั่งให้มีการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณได้อีกด้วย จึงเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยกรณีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า หรือไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงให้ยกคำร้อง

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ