

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๕๒

วันที่ ๓ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัย

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

ความเห็น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๖๘ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎร จะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้ และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๕๐

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๘ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 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 มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้น เห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง

รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณได้บัญญัติหลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณไว้ โดยให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นเพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ โดยไม่อาจมีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากหลักการดังกล่าว

มีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า ยังห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยให้แปรญัตติได้เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน อันได้แก่ เงินส่งใช้คืนเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย และยังได้ห้ามการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายจนมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย เพราะจะเป็นการเพิ่มภาระให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายจัดหางบประมาณ อีกด้วย

ในส่วนของกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายนั้น มีกระบวนการจัดทำโดยสังเขป คือ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะมอบนโยบายให้กระทรวงและหน่วยงานไปกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องพิจารณาจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ สำนักงบประมาณจะดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบก่อนนำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นสามวาระ ในวาระที่หนึ่งเป็นขั้นรับหลักการ เมื่อรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยมีอำนาจพิจารณารายละเอียดและปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานในรายการต่าง ๆ เมื่อปรับลดได้จำนวนเท่าใด คณะรัฐมนตรีจะขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยมอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้แก่กระทรวงหรือหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมส่งไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อรวบรวมเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญ

ของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว จะเสนอรายงานพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการวิสามัญให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง จากนั้นจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สามก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวอ้างตามคำร้อง คำชี้แจงของผู้ร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง (ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ) และเอกสารประกอบ รวมทั้งพยานหลักฐานของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้องได้ความว่า คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยตั้งวงเงินไว้จำนวน ๑,๓๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว คณะกรรมการวิสามัญได้ปรับลดวงเงินลง ๒๒,๕๐๕,๒๓๘,๑๐๐ บาท สำนักงานงบประมาณจึงมีหนังสือแจ้งส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่ยังมีความจำเป็นในการใช้งบประมาณให้จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลตามแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้ส่งคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้วไปยังสำนักงานงบประมาณเพื่อรวบรวม วิเคราะห์ สรุปผลเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติตามรายการและจำนวนที่สำนักงานงบประมานนำเสนอ จำนวน ๘๘,๕๓๕,๓๓๐,๐๐๐ บาท โดยมีได้มีการเปลี่ยนแปลงในรายการใด และมอบหมายให้สำนักงานงบประมานนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา สำหรับหน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อประธานคณะกรรมการโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเก้า จำนวน ๘,๕๓๒,๐๑๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการวิสามัญมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่าย คือ คำนึงถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนการปฏิบัติราชการประจำปีที่หน่วยงานจัดทำไว้และความเห็นของสำนักงานงบประมานเกี่ยวกับการจัดเรียงลำดับความสำคัญของรายการซึ่งให้ความสำคัญลำดับแรกในรายการที่มีข้อผูกพันตามข้อกำหนดที่รัฐบาลได้มีมติไปแล้ว คณะกรรมการวิสามัญให้ความเห็นชอบรายการที่สำนักงานงบประมานได้เสนอไว้ตามคำขอเพิ่ม

งบประมาณรายจ่ายในวงเงิน ๒๒,๕๐๕,๒๓๘,๑๐๐ บาท ซึ่งมีจำนวนเท่ากับที่คณะกรรมการวิสามัญ
ปรับลดวงเงินในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ และได้เสนอ
ความเห็นพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวนทั้งสิ้น ๑,๓๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สอง
และวาระที่สามต่อไป

พิจารณาแล้ว การขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ได้ดำเนินการโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็น
ฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ ประกอบมาตรา ๘ การเสนอขอ
เพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรี และการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญที่ให้ความเห็นชอบ
วงเงินการเพิ่มงบประมาณ จำนวน ๒๒,๕๐๕,๒๓๘,๑๐๐ บาท ก็เป็นการดำเนินการตามกระบวนการ
จัดทำงบประมาณรายจ่ายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

กรณีที่มีผู้ร้องกล่าวอ้างว่า งบประมาณรายจ่ายที่ต้งเพิ่มเป็นการกระทำที่เปิดให้ผู้มีอำนาจกำกับ
การใช้หรือใช้งบประมาณ สามารถมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ สามารถใช้เงินงบประมาณรายจ่ายได้ นั้น เห็นว่า การพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ดำเนินการเป็นไปตาม
กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และจากคำชี้แจงเป็นหนังสือของผู้ร้อง
ที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญประกอบการชี้แจงด้วยวาจาในวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๒ ซึ่งปรากฏถ้อยคำ
ว่า “..จึงเชื่อได้ว่าคณะกรรมการฯ น่าจะต้องมีส่วนรู้เห็นในการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนที่ได้มีการแปรญัตติ
เพิ่มเติมให้แก่หน่วยงานต่างๆ อย่างปฏิเสธไม่ได้ เพราะมิฉะนั้นแล้ว การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
ตามเอกสารเล่มที่ ๔ (ขาวคาคฟ้า) คงจะกระทำไม่ได้ ซึ่งก็ถือได้ว่าน่าจะมีการสมรู้ร่วมคิดปิดบังการใช้จ่าย
ในแต่ละโครงการเอาไว้ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ในอนาคต ซึ่งเป็นการกระทำ
ที่ขัดต่อมาตรา ๑๖๘ วรรคหก” นั้น ก็เป็นเพียงการคาดคะเนของผู้ร้องว่า การแปรญัตติเพิ่มงบประมาณ
ดังกล่าว เป็นการกระทำที่เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจกำกับการใช้หรือใช้งบประมาณ สามารถมีส่วนไม่ว่า
โดยทางตรงหรือทางอ้อมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ สามารถใช้เงิน
งบประมาณรายจ่ายได้ อีกทั้งไม่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดบ่งชี้ให้เห็นว่างบประมาณรายจ่าย

ที่ตั้งเพิ่มนั้น เป็นการตั้งเพิ่มเพื่อประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ใด หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สักส่วนในเขตใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการวิสามัญคนใด จะมีส่วนในขั้นตอนการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอย่างไร กรณีจึงฟังไม่ได้ว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีการกระทำให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการวิสามัญคนใดเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอันจะเป็นการกระทำฝ่าฝืน บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

อาศัยเหตุผลดังวินิจฉัย จึงมีความเห็นว่า ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการวิสามัญ มีส่วนโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการกระทำฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก กรณีจึงฟังไม่ได้ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีการกระทำฝ่าฝืน บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

นายจรรยา อินทจар

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ