

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิตินทร ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๕๒

วันที่ ๓ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัย

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้มีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หากเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติตามมาตรา ๑๖๘ วรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณากรณีตามคำร้องเป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด แล้วศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๖ ได้บัญญัติว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ บัญญัติให้ผู้ว่าการสำนักงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้คณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยให้จัดทำเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ทราบว่ารัฐจะมีรายได้เพียงพอในการใช้จ่ายเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา และตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแต่ละปีเป็นจำนวนเท่าใด โดยรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาได้อนุมัติแล้วซึ่งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า ได้บัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใ้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (๑) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้ (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้ และ (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย และมาตรา ๑๖๘ วรรคหก บัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนในการใช้งบประมาณไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการใช้วิธีการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำใด ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์จากการที่ตนมีหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่ายหรือนางบประมาณนั้นลงไปในพื้นที่เลือกตั้งของตน เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ เข้ามามีส่วนในการใช้งบประมาณไม่ว่าโดยตรงและโดยอ้อม นั้น หลักการนี้ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอย่างเด็ดขาด มิให้มีการใช้อำนาจทั้งสองในบุคคลเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีย่อมทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๘ (๓) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นเดียวกัน แต่มิได้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้อีก โดยไม่มีผลให้สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงแต่อย่างใด จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้ในคราวเดียวกัน แต่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น คณะกรรมการวิสามัญมีอำนาจพิจารณารายละเอียดและปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานของรัฐในรายการต่าง ๆ เมื่อปรับลดได้จำนวนเท่าใด คณะรัฐมนตรีจะขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยมอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้แก่กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมส่งไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อรวบรวมเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอรายงานพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการวิสามัญให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง จากนั้นจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สามก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ในประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในวาระที่สองของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญได้ปรับลดวงเงินงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นเงิน จำนวน ๒๒,๕๐๕,๒๓๘,๑๐๐ บาท (สองหมื่นสองพันห้าร้อยห้าแสนสามหมื่นแปดพันหนึ่งร้อยบาท) ต่อมาคณะกรรมการวิสามัญได้นำวงเงินงบประมาณที่ปรับลดแล้วจำนวนดังกล่าว มาเพิ่มเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอีกแล้วเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณานั้น ข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณรับฟังได้ว่า คณะกรรมการวิสามัญได้มีการพิจารณาปรับลดวงเงินงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีเสนอ

มาเป็นลำดับแล้ว คณะรัฐมนตรีได้ให้กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และส่งให้สำนักงานประมาณพิจารณา ซึ่งกระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นเงินประมาณสองแสนล้านบาท แต่สำนักงานประมาณได้วิเคราะห์และปรับลดวงเงินงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมดังกล่าวเหลือเป็นเงิน จำนวน ๘๘,๕๗๕.๓๓ ล้านบาท ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ กับคำขอวงเงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมดังกล่าวตามที่สำนักงานประมาณเสนอและส่งให้ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาต่อไป และเมื่อรวมกับกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่หน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญอีกจำนวน ๘,๕๑๒.๐๑ ล้านบาท จึงเป็นวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ขอเพิ่มเติมทั้งสิ้นเป็นเงิน จำนวน ๙๗,๐๘๗.๓๔ ล้านบาท ซึ่งการเสนอคำขอวงเงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมดังกล่าว คณะกรรมการวิสามัญ สามารถเลือกดูว่ารายการใดที่คณะกรรมการวิสามัญเห็นว่า มีความเหมาะสมและเป็นความเดือดร้อน ของประชาชนก็จะพิจารณาจัดสรรให้ แต่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้ ต่อมา คณะกรรมการวิสามัญได้มีการปรับลดวงเงินงบประมาณ เหลือจำนวน ๒๒,๕๐๕,๒๓๘,๑๐๐ บาท เท่ากับวงเงินงบประมาณที่ได้ปรับลดไว้ การเสนองวงเงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงมีวงเงินงบประมาณมากกว่าจำนวนที่คณะกรรมการวิสามัญปรับลดแล้วเกือบห้าเท่า โดยผู้อำนวยการ สำนักงานประมาณชี้แจงว่าไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าคณะกรรมการวิสามัญจะปรับลดวงเงินงบประมาณ รายจ่ายประจำปีเป็นจำนวนเท่าใด จึงมีความจำเป็นต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้สูงไว้ เพื่อที่คณะกรรมการวิสามัญจะได้ปรับลดให้เหลือเท่ากับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการไว้ในวาระที่หนึ่ง

พิจารณาแล้ว การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ เข้ามามี ส่วนในการใช้งบประมาณไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อมิให้บุคคลดังกล่าวใช้วิธีการเสนอ แปรญัตติหรือการกระทำใด ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์จากการที่ดินมีหน้าที่พิจารณา งบประมาณรายจ่ายหรืองบประมาณนั้นลงไปในพื้นที่เลือกตั้งของตน เพื่อให้ได้รับประโยชน์จาก การเลือกตั้งดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา เป็นหลักการของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่บุคคล ที่เกี่ยวข้องจะต้องยึดมั่น ทั้งนี้เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินอันเป็นภาษีของประชาชนทุกคน

สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน รวมทั้งใช้งบประมาณดังกล่าว เพื่อพัฒนาประเทศชาติให้มีความเจริญก้าวหน้าอย่างแท้จริง ดังนั้น กระบวนการในการพิจารณา งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณชั้นตอนใดเปิดโอกาสหรือเปิดช่องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการบุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้งบประมาณแล้ว ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในกระบวนการดังกล่าวต้องดำเนินการปิดโอกาส หรืออุดช่องว่างนั้นมิให้มีโอกาสกระทำการดังกล่าวเกิดขึ้น ซึ่งในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ที่คณะรัฐมนตรีได้ส่งให้คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณานั้นมีวงเงินงบประมาณมากกว่าวงเงินงบประมาณ ที่คณะกรรมการปรับลดแล้วเกือบห้าเท่า

การที่คณะรัฐมนตรีเสนอขอวงเงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้มากไว้ก่อนเพื่อเปิดโอกาสให้ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเลือกปรับลดได้ตามที่เห็นสมควร และตามคำชี้แจงของผู้อำนวยการ สำนักงบประมาณว่า ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าคณะกรรมการวิสามัญจะปรับลดวงเงินงบประมาณรายจ่าย เป็นจำนวนเท่าใดนั้น เป็นปัญหาของการบริหารจัดการเวลาในการปฏิบัติงานของผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ด้วยการปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับหลักการ ของรัฐธรรมนูญ หรือหากเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับ หลักการของรัฐธรรมนูญได้ ก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลควรจะขอแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีความเหมาะสม ต่อไป เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีหลักการตามที่ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๖๘ วรรคหก แล้ว จึงเป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ ของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น การที่จัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติมมากกว่าจำนวน งบประมาณที่คณะกรรมการวิสามัญปรับลดจำนวนถึงเกือบห้าเท่า แล้วในที่สุดคณะกรรมการวิสามัญ ก็พิจารณาปรับลดลงมาให้เท่ากับยอดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ตั้งไว้ การดำเนินการดังกล่าวเป็นการเอื้อประโยชน์หรือเปิดโอกาสให้คณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่ายนำงบประมาณนั้นเลือกจัดสรรงบประมาณลงไปในพื้นที่เลือกตั้ง ของตนและพวกพ้อง กรณีดังกล่าวจึงถือได้ว่าการกระทำที่มีผลให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก ให้การเสนอขอเพิ่มงบประมาณตามมติคณะรัฐมนตรี และการกระทำของคณะกรรมการวิสามัญที่ได้ปรับลดงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมคงเหลือ จำนวน ๒๒,๕๐๕,๒๓๘,๑๐๐ บาท แล้ว เป็นอันสิ้นผลไป

นายอุดมศักดิ์ นิตินันตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ