

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

### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องซึ่งเป็นความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๐ คน (ผู้ร้อง) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การแปรรูปตีเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก และให้การแปรรูปตีหรือการกระทำฝ่าฝืนนั้น ล้มผลไป ข้อเท็จจริงตามคำร้องดังกล่าว รวม ๕ ข้อ สรุปได้ว่า

ข้อ ๑ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในวาระที่สอง มีการตัดลดงบประมาณลง ๔๕,๐๐๙,๕๘๕,๗๐๐ บาท แต่มีการตั้งงบประมาณเพิ่มกลับมาเท่าจำนวนดังกล่าว โดยมีมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้งบประมาณและมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ดังนั้น จึงต้องห้ามในการแปรรูปตีหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลหรือมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า และวรรคหก

ข้อ ๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คือ นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ถูก คตส. ยื่นฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในคดีการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัวและ ๒ ตัว และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องไว้แล้ว การที่บุคคลดังกล่าวยังคงปฏิบัติหน้าที่ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๓ การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่มีเอกสารประกอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ โดยเฉพาะในส่วนที่มีการแปรรูปตีปรับเพิ่มไม่มีข้อความและรายละเอียด จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๔ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายงบกลางขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสอง

ข้อ ๕ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ปรากฏแผนงานและโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ และมาตรา ๗๖ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ร้อง และผู้เกี่ยวข้อง คือ ผู้แทนสำนักงบประมาณ มาชี้แจงพร้อมยื่นเอกสารประกอบ

### ๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญ ตรวจสอบคำร้องแล้ว เห็นว่า จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ร่วมกันเสนอความเห็นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์

ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด สำหรับประเด็นตามคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้อง ข้อ ๑ ที่กล่าวอ้างว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 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 จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะใน ประเด็นข้อ ๑ ในส่วนที่กล่าวอ้างว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

### ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

พิจารณาแล้ว กระบวนการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้มีความอำนาจจัดทำงบประมาณ รายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้มีความอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว จะมอบนโยบาย ให้กระทรวงและหน่วยงานของรัฐไปกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องพิจารณาจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเสนอรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงบประมาณจัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว สำนักงบประมาณจะดำเนินการจัดพิมพ์ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง ก่อนนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไปเป็นสามวาระ ในวาระที่หนึ่งเป็นขั้นรับหลักการ เมื่อรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในวาระที่สอง โดยมีอำนาจพิจารณา รายละเอียดและปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานของรัฐในรายการต่าง ๆ เมื่อปรับลดได้ จำนวนเท่าใด คณะรัฐมนตรีจะขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยมอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอเพิ่ม งบประมาณรายจ่ายให้แก่กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ส่งไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อรวบรวมเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการ วิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว จะเสนอรายงาน พร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาความเห็นชอบของคณะกรรมการวิสามัญ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง จากนั้นจะพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในวาระที่สามก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ข้อเท็จจริงจากคำร้องและเอกสารประกอบ รวมทั้งการชี้แจงของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้อง (ผู้แทน สำนักงบประมาณ) ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ความว่า คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยตั้งวงเงินไว้จำนวน ๑,๘๓๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๖๓ คน สำนักงานงบประมาณมีหนังสือแจ้งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่ยังมีความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณให้จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลตามแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ส่งคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบไปยังสำนักงานงบประมาณเพื่อรวบรวมวิเคราะห์ สรุปผลเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามรายการและจำนวนที่สำนักงานงบประมานนำเสนอ จำนวน ๑๑๘,๗๔๙,๑๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีได้มีการเปลี่ยนแปลงในรายการใด และมอบหมายให้สำนักงานงบประมานนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา คณะกรรมการวิสามัญมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย คือ คำนึงถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนกระทรวงที่จัดทำไว้และความเห็นของสำนักงานงบประมานเกี่ยวกับการจัดเรียงลำดับความสำคัญของรายการซึ่งให้ความสำคัญลำดับแรกในรายการที่มีข้อผูกพันตามข้อกำหนดที่รัฐบาลได้มีมติไปแล้ว คณะกรรมการวิสามัญเห็นชอบรายการที่สำนักงานงบประมานได้เสนอไว้ตามคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในวงเงิน ๔๕,๐๐๙,๕๘๕,๗๐๐ บาท ซึ่งมีจำนวนเท่ากับที่คณะกรรมการวิสามัญปรับลดวงเงินในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และได้เสนอความเห็นพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวนทั้งสิ้น ๑,๘๓๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไป

เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีว่า ให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีก็ได้ และรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ได้รับแต่งตั้งต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพลงด้วยเหตุที่เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี รัฐมนตรีซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะตัวอีกด้วย เพียงแต่ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน จะออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๗ วรรคสอง เมื่อคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐสภาและเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ การเสนอเรื่องดังกล่าวเป็นการกระทำโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจตัดสินใจกระทำในรูปของมติคณะรัฐมนตรี โดยการตัดสินใจของรัฐมนตรีที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มิได้กระทำในฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า การเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีที่จัดทำขึ้นโดยส่วนราชการ หน่วยงาน

ของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จำนวน ๑๑๘,๗๔๙,๑๐๐,๐๐๐ บาท และการพิจารณาของคณะกรรมการ  
 วิสามัญที่ให้ปรับลงเหลือจำนวน ๔๕,๐๐๙,๕๘๕,๗๐๐ บาท นั้น ได้ดำเนินการไปตามกระบวนการจัดทำ  
 และอนุมัติงบประมาณดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ส่วนที่ผู้ร้องให้ข้อเท็จจริงในการชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ  
 ว่า งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งเพิ่มเป็นการแปรญัตติเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น  
 ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการตั้งเพิ่มเพื่อประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
 ในพื้นที่ใดหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใดในเขตใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการ  
 วิสามัญจะมีส่วนในขั้นตอนการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม  
 อย่างไร กรณีจึงฟังไม่ได้ว่า มีการกระทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ  
 คนใดเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอันจะ  
 เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

#### ๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒  
 ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติ  
 รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายเจริญ ภัคดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร  
 นายเฉลิมพล เอกอรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์  
 ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๑๒๗ ก วันที่  
 ๔ ธันวาคม ๒๕๕๑

.....  
 เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน  
 นายกมล โสทธิโกคา ผอ.กค. ๔  
 นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายกมล โสทธิโกคา  
 ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๔