



คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๕๒

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๓ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

ระหว่าง { สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๔ คน ผู้ร้อง

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๔ คน ยื่นคำร้องลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ เสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีการกระทำที่มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘

วรรคหก โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และแผ่นวีซีดีบันทึกการอภิปรายสรุปความได้ว่า

๑. ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในชั้นรับหลักการวาระที่หนึ่ง คณะรัฐมนตรีผู้เสนอได้แสดงวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการของแต่ละรายการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ อย่างครบถ้วน แต่ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการมีการปรับลดเงินงบประมาณบางกระทรวง บางกรม และบางหน่วยงานของรัฐออก โดยคณะกรรมการได้มีมติให้ปรับลดมียอดรวมเป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ ๒๒,๕๐๗,๓๘๓,๑๐๐ บาท และเมื่อได้ปรับลดแล้ว กรรมการได้นำเงินงบประมาณที่ได้ปรับลดดังกล่าว กลับมาเพิ่มเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยมีได้มีการนำเข้าสู่การพิจารณารับหลักการของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการให้นำเงินงบประมาณที่ปรับลดกลับเข้าสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในวาระที่สองอีก เช่นนี้ถือเป็นการกระทำโดยมิชอบเนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้งบประมาณจำนวนประมาณ ๒๒,๕๐๗,๓๘๓,๑๐๐ บาท ที่ปรับลดแล้ว ถูกนำมาใช้อีกอันเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

๒. ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ จะต้องมีรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงประมาณการรายรับ เอกสารประกอบ วัตถุประสงค์ กิจกรรม และแผนงานของแต่ละรายการอย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ และมาตรา ๑๖๘ เพื่อสะดวกแก่การติดตามการบริหารงบประมาณของรัฐสภาพ่านำไปใช้ทำอะไร ที่ไหน อย่างไร มีผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นอย่างไร บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่ เพื่อความโปร่งใส และป้องกันการทุจริต แต่ในการเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายครั้งนี้ ส่วนใหญ่ไม่ได้มีรายละเอียดดังกล่าว เช่น กรณีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งคณะกรรมการได้ให้ตั้งงบประมาณเพิ่มเติมขึ้น ปรากฏว่า งบเงินอุดหนุน ๑๖๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ที่เกิดขึ้นนี้ไม่มีรายละเอียดใด ๆ เลย ยกตัวอย่าง โครงการพัฒนาอาคารกีฬาเพื่อมวลชน จำนวน ๓ แห่ง งบประมาณ ๖๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ไม่มีรายละเอียดของโครงการ โครงการส่งเสริมกีฬาและนันทนาการเพื่อพัฒนาสุขภาพของมวลชนในท้องถิ่นงบประมาณ ๑๐๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ก็ไม่มีรายละเอียดของโครงการว่าจะลงที่ไหน ทำอย่างไร วัตถุประสงค์เป็นเช่นไร

เป้าหมายเป็นอย่างไร ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายของสำนักพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬา จำนวน ๕๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท มีรายละเอียดของโครงการชัดเจน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ ยังให้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีถึง ๑๐๕ วัน จึงยังมีเวลา ที่จะจัดทำรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นได้

๓. ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำ ด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้นจะกระทำมิได้ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก แต่กรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กระทำการที่ต้องห้ามไว้อย่างชัดเจน โดยได้เปิดให้ผู้มีอำนาจกำกับการใช้หรือ ใช้งบประมาณสามารถมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายได้ จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕) เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำดังกล่าว มาข้างต้นเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก อันมีผลให้การกระทำดังกล่าว สิ้นผลไป

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้วเห็นว่า จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันเข้าชื่อ เสนอความเห็นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด ศาลรัฐธรรมนูญ จึงให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่ ส่วนข้อที่ว่ามิได้มีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง นั้น เป็นกรณี ที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญจึงแจ้งให้ผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้อง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ สภาผู้แทนราษฎร หรือผู้แทน มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้แทนผู้ร้อง คือ นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชี้แจงพร้อมเอกสารประกอบ สรุปความได้ว่า

๑. เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเข้าสู่สภาในวาระที่หนึ่ง มีเอกสารรายละเอียดในการใช้จ่ายงบประมาณของโครงการต่าง ๆ แต่พอเข้าสู่วาระที่สองและวาระที่สาม คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วมีการปรับลดงบประมาณไปจำนวน ๒๒,๕๐๗,๓๘๓,๑๐๐ บาท แล้วกลับมีการปรับเพิ่มเป็นจำนวนเท่ากับจำนวนที่ถูกปรับลดไป โดยแบ่งไปตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอเข้ามา ปรากฏว่า ในบางมาตราที่มีการปรับเพิ่มไม่มีรายละเอียดของโครงการว่าจะดำเนินการที่ตำบลไหน อำเภอไหน จังหวัดไหน ไม่เหมือนกับตอนที่เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาในวาระที่หนึ่ง ทำให้เข้าใจได้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการได้นำงบประมาณที่ตัดแล้วมาเพิ่มเติมในโครงการเหล่านี้โดยไม่เห็นรายละเอียดของโครงการ แสดงว่าต้องรู้เห็นในความเป็นมาของโครงการแต่ไม่ได้นำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

๒. โดยปกติการแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่ผ่านมาจะมีรายละเอียดของโครงการทั้งหมด และถือว่าเป็นส่วนหนึ่ง que เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณานุมัติแล้วก็ดำเนินการตามนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ งบประมาณรายจ่ายมีปัญหาเพราะว่าไม่มีการนำเอารายละเอียดของโครงการนำเสนอต่อคณะกรรมการ ทำให้เป็นมูลเหตุของการโยกงบประมาณ คือ พอรายละเอียดไม่มีก็สามารถโยกงบประมาณไปลงในตำบล อำเภอ จังหวัดใดก็ได้ พรรคการเมืองใดเป็นรัฐบาลก็สามารถโยกงบประมาณไปลงในพื้นที่เลือกตั้งของตนได้ตามอำเภอใจซึ่งทำให้เกิดปัญหามากมายเป็นที่ประจักษ์มาแล้ว

ผู้เกี่ยวข้อง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายกรณ์ จาติกวณิช) ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ สภาผู้แทนราษฎร และนายบัณฑิต สุภักดิ์ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ สภาผู้แทนราษฎร

โดยนายบัณฑิต สุภัททวิช ได้ชี้แจงพร้อมเอกสารประกอบ และส่งเอกสารเพิ่มเติมตามหนังสือ
สำนักงบประมาณ ที่ นร ๐๓๑๖/๒๑๕๓๑ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒ สรุปได้ว่า

๑. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีมีสองสถานะ คือ สถานะทางฝ่ายบริหาร และสถานะ
ทางฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้คณะรัฐมนตรี
เป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น
เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ คือ ทางรัฐสภานั้น เป็นผู้ที่มิอำนาจอนุมัติ
งบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ โดยไม่มีอำนาจที่จะไปเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ
ของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จากหลักการดังกล่าวมีผลทำให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ
และหน่วยงานอื่น ต้องเสนอรายการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ
ก่อนนำเสนอคณะกรรมการต่อไป ซึ่งกระบวนการในการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย
ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ดำเนินการไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญ
ได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๔๓ ไว้แล้ว คือ สำนักงบประมาณได้จัดทำแนวทางและหลักเกณฑ์
การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๓ ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น
นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เว้นแต่หน่วยงานอิสระสามารถเสนอต่อประธานคณะกรรมการได้
ส่วนราชการอื่นต้องเสนอขอเพิ่มเพื่อให้สำนักงบประมาณได้พิจารณาแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรี
พิจารณาต่อไป โดยให้ขอเพิ่มเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน สอดคล้องกับนโยบาย
ที่สำคัญของรัฐบาล โดยมีหลักเกณฑ์ว่าควรเป็นรายการใช้จ่ายที่เป็นไปตามยุทธศาสตร์การจัดสรร
งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นไปตามแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการ
รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามนโยบายที่สำคัญ
ของรัฐบาล

๒. นอกจากนี้ สำนักงบประมาณยังได้มีการเสนอเงื่อนไขไว้ด้วยว่า การขอเพิ่มงบประมาณ
รายจ่ายนั้น จะต้องไม่ทำให้เกิดภาระรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้น ยกเว้นส่วนที่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล
และไม่มีการผูกพันงบประมาณรายจ่ายในปีต่อ ๆ ไป เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว
สำนักงบประมาณได้เวียนแจ้งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นถือปฏิบัติ ซึ่งส่วนราชการ
รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นได้เสนอขอเพิ่มงบประมาณ โดยผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรีต้นสังกัด

และรวบรวมจัดส่งให้สำนักงานประมาณวิเคราะห์เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เฉพาะในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ สำนักงานประมาณได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบสองครั้งเป็นวงเงินจำนวน ๘๘,๕๖๕,๓๓๐,๐๐๐ บาท โดยที่ยังไม่ทราบวงเงินว่าจะขอแปรเพิ่มได้เท่าไร สำหรับหน่วยงานของ รัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญจัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณอีกจำนวน ๘,๕๓๒,๐๑๐,๐๐๐ บาท ทั้งหมดจำนวน ๙๗,๐๙๗,๓๔๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมาธิการได้เห็นชอบวงเงินการเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่าย จำนวน ๒๒,๕๐๕,๒๓๘,๑๐๐ บาท เท่ากับจำนวนงบประมาณที่คณะกรรมาธิการตัดลดไป โดยพิจารณาจากคำขอเพิ่มงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแล้ว และจากการที่หน่วยงานของ รัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนอขอเพิ่มเติมโดยตรง

๓. ในการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายตามกระบวนการดังกล่าว รัฐมนตรีที่เป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการในสถานะฝ่ายบริหารมิได้เป็นการดำเนินการในสถานะที่เป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด ซึ่งเป็นหน้าที่ที่คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ ทั้งนี้ หากรัฐสภาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวแล้ว คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจหน้าที่ ต้องไปคอยกำกับดูแลส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น เพื่อให้การนำงบประมาณรายจ่าย ที่ได้อนุมัติไปใช้จ่ายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ประกอบกับการที่คณะรัฐมนตรี เสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว เป็นการนำคำขอจากทุกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นมาเสนอในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ มิใช่เป็นการแปรญัตติที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ในการเพิ่มงบประมาณแต่ประการใด

๔. ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อคณะรัฐมนตรี ได้จัดทำรายละเอียดครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ แล้ว โดยมีรายละเอียด ที่จะต้องทำในส่วนราชการ มีทั้งวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ กิจกรรมหรือรายการต่าง ๆ โดยรายการค่าที่ดินสิ่งก่อสร้างที่ต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และรายการครุภัณฑ์ที่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท จะไม่ลงรายละเอียดเพราะเป็นเรื่องที่ส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบดูแล และไม่ทำให้เอกสาร งบประมาณมากจนเกินไป ส่วนการพิจารณาเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ในขั้นตอนพิจารณาของคณะกรรมาธิการเป็นการเพิ่มเติมงบประมาณให้เท่ากับ

จำนวนที่คณะกรรมการได้พิจารณาปรับลด ทั้งนี้ เพื่อให้วงเงินโดยรวมของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ คงยอดรวมไว้เท่ากับ ๑,๓๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการไว้ในวาระที่หนึ่ง งบประมาณในส่วนเพิ่มเติมถือว่าเป็นงบประมาณส่วนหนึ่งในยอดเงินรวม ๑,๓๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งจะประกอบด้วยแผนงาน ผลผลิตโครงการงบรายจ่าย และหลักการงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นที่สมควรได้รับการจัดสรรงบประมาณรวมจำนวน ๒๒,๕๐๕,๒๓๘,๑๐๐ บาท (ผู้ร้องอ้าง ๒๒,๕๐๗,๓๘๓,๑๐๐ บาท) ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมงบประมาณในแผนงานผลผลิตโครงการเดิมตามที่ปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่เสนอในวาระแรกทุกประการ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงของผู้ร้องและผู้ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งหลักฐานและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า กระบวนการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ นั้น กฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว จะมอบนโยบายให้กระทรวงและหน่วยงานของรัฐไปกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องพิจารณาจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายเสนอรัฐมนตรีต้นสังกัดให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงานงบประมาณจัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว สำนักงานงบประมาณจะดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง ก่อนนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไปเป็นสามวาระในวาระที่หนึ่งเป็นขั้นรับหลักการเมื่อรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญชั้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยคณะกรรมการมีอำนาจพิจารณารายละเอียดและปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานของรัฐในรายการต่าง ๆ เมื่อปรับลดได้จำนวนเท่าใด คณะรัฐมนตรีจะขอเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายโดยมอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้แก่กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมส่งไปยังสำนักงานงบประมาณ เพื่อรวบรวมเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนนำเสนอให้

คณะกรรมการพิจารณา เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอรายงานพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง จากนั้นจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม ก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ข้อเท็จจริงจากคำร้องรวมทั้งคำชี้แจงของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งหลักฐานและเอกสารประกอบ ได้ความว่า คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยตั้งวงเงินไว้จำนวน ๑,๗๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว คณะกรรมการได้ปรับลดวงเงินลง ๒๒,๕๐๕,๒๓๘,๑๐๐ บาท สำนักงานประมาณจึงมีหนังสือแจ้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นที่ยังมีความจำเป็นในการใช้งบประมาณให้จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลตามแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบแล้ว ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นได้ส่งคำขอเพิ่มงบประมาณต่อสำนักงานประมาณเพื่อรวบรวมวิเคราะห์ สรุปผลเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตามรายการและจำนวนที่สำนักงานประมาณนำเสนอจำนวนสองครั้งเป็นวงเงินจำนวน ๘๘,๕๗๕,๓๓๐,๐๐๐ บาท และมอบหมายให้สำนักงานประมาณนำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณา ซึ่งแม้ว่าจะเป็นยอดเงินงบประมาณเกินกว่าที่คณะกรรมการได้มีมติปรับลดเงินงบประมาณไป แต่ก็เป็นการเสนอเพื่อเป็นทางเลือกให้คณะกรรมการเลือกดูว่ารายการใดมีความเหมาะสมที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชนเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายสาธารณะที่สำคัญของรัฐบาล และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ แต่การปรับเพิ่มจะต้องไม่เกินกว่าที่ได้ปรับลดไป และเมื่อรวมยอดทั้งหมดแล้วจะต้องไม่เกินกว่า ๑,๗๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามวงเงินที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในครั้งแรก ทั้งนี้ ก็ถือเป็นการดำเนินการตามกระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การขอแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีมิได้มีเอกสารประกอบที่แสดงถึงรายละเอียดของแผนงานและโครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน เป็นเหตุให้เกิดข้อสงสัยได้ว่าคณะกรรมการจะพิจารณาโดยไม่มีฐานข้อมูลเพียงพอที่จะใช้ประกอบการพิจารณาได้อย่างไร การพิจารณาและลงมติของคณะกรรมการน่าจะได้กระทำไปโดยมีส่วนรู้เห็นในการใช้จ่ายงบประมาณส่วนที่เพิ่มขึ้นนี้ด้วย อันเป็นการกระทำไปโดยมิผลให้กรรมการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงมติเห็นชอบให้มีการเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายมีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวด้วย ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม นั้น เป็นเพียงการคาดคะเนและห้วงกังวลของผู้ร้องว่าการแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณดังกล่าวอาจเป็นการกระทำที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการสามารถมีส่วนในการใช้เงินงบประมาณรายจ่ายได้ แต่จากเอกสารหลักฐานที่ปรากฏในการพิจารณายังไม่ถึงขนาดที่จะให้อนุมานข้อเท็จจริงได้ว่า มีการกระทำใดของกรรมการหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดมีผลให้กรรมการหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายอย่างไร อีกทั้งจากการชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนผู้ร้องและผู้แทนประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกอบเอกสารที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ก็ยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดแสดงให้เห็นได้ว่า มีการเสนอหรืออนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการที่จะมีส่วนในการใช้งบประมาณนั้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอย่างไร กรณีจึงฟังไม่ได้ว่ามีการกระทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการคนใดเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอันจะเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

อาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการไม่มีการกระทำใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายเจริญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณรงค์ มาประดิษฐ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ