

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๕๒

วันที่ ๓ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

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

ประเด็นวินิจฉัย

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ของคณะกรรมการมีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

ความเห็น

ผู้ร้องยื่นคำร้องซึ่งเป็นความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ของคณะกรรมการ ในวาระที่สอง มีการปรับลดงบประมาณรายจ่ายจำนวน ๒๒,๕๐๗,๓๘๓,๑๐๐ บาท (ที่ถูกต้องคือ ๒๒,๕๐๕,๒๓๘,๑๐๐ บาท) แต่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการให้นำเงินงบประมาณจำนวนที่ปรับลดจำนวนดังกล่าวกลับมาสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในวาระที่สอง การพิจารณาดังกล่าวจึงมิชอบเพราะไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคแรก เป็นเหตุให้การกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก และการพิจารณาของ

คณะกรรมการได้เปิดให้ผู้มีอำนาจกำกับการใช้หรือใช้งบประมาณสามารถมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ สามารถใช้เงินงบประมาณรายจ่ายได้ จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

ข้อเท็จจริงจากคำร้อง คำชี้แจง และพยานหลักฐานของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้อง (ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ) ได้ความว่า คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยตั้งวงเงินไว้จำนวน ๑,๗๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ (ต่อไปใช้คำว่า คณะกรรมการ) สำนักงานงบประมาณมีหนังสือแจ้งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่ยังมีความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณให้จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลตามแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจส่งคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบไปยังสำนักงานงบประมาณเพื่อรวบรวมวิเคราะห์สรุปผลเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามรายการและจำนวนที่สำนักงานภูมณำเสนอรวม ๒ ครั้ง เป็นเงินจำนวน ๘๘,๕๗๕,๓๓๐,๐๐๐ บาท และมอบหมายให้สำนักงานภูมณำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาสำหรับหน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้จัดทำคำขอเพิ่มเสนอต่อประธานคณะกรรมการได้โดยตรง เป็นเงินจำนวน ๘,๕๓๒,๐๑๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย คือ คำนึงถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นที่จัดทำไว้ ประกอบกับความเห็นของสำนักงานภูมณเกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนของแต่ละหน่วยงานที่เสนอขอเพิ่มงบประมาณ โดยจัดเรียงลำดับความสำคัญของส่วนราชการไว้ โดยทุกรายการเป็นรายการภายในกรอบวงเงินที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว ทั้งนี้ คณะกรรมการเห็นชอบวงเงินการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายจำนวน ๒๒,๕๐๕,๒๓๘,๑๐๐ บาท ซึ่งมีจำนวนเท่ากับที่คณะกรรมการปรับลดวงเงินร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. ๒๕๕๓ และได้เสนอความเห็นพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวนทั้งสิ้น ๑,๗๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สาม ต่อไป นอกจากนี้ผู้ว่าการสำนักงานงบประมาณ ได้ยื่นยันกระบวนการในการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ว่า หลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นเพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ จากหลักการดังกล่าวมีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอคำขอ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้โดยตรงต่อคณะกรรมการได้ ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ก่อนนำเสนอคณะกรรมการพิจารณา ทั้งนี้ กระบวนการในการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เสนอขอเพิ่มงบประมาณ โดยผ่านรัฐมนตรีต้นสังกัด ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณา เมื่อให้ความเห็นชอบแล้ว มอบหมายให้ สำนักงานงบประมาณเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาต่อไป โดยในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๓ ของคณะรัฐมนตรีได้จัดทำรายละเอียดครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ บัญญัติไว้แล้ว สำหรับแนวทางการพิจารณาคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการ ซึ่งปฏิบัติมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ นั้นมีว่ารายละเอียดของโครงการประกอบการพิจารณานั้น ให้มีเฉพาะ โครงการใหญ่ที่ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมาก เช่น รายการที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่มีจำนวน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ขึ้นไป หรือรายการครุภัณฑ์ที่มีจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป เป็นต้น โดยในการพิจารณา ของคณะกรรมการจะไม่มีรายละเอียดเชิงลึกถึงพื้นที่ที่โครงการจะดำเนินการ แต่ให้ส่วนราชการ ซึ่งเป็นผู้จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเป็นผู้รับผิดชอบรายละเอียดของโครงการ เนื่องจาก ส่วนราชการเป็นผู้พิจารณาลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนของโครงการที่จะดำเนินการว่าจะลงพื้นที่ใด คณะกรรมการไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อสะดวกและประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ผู้ว่าการสำนักงานงบประมาณยังให้ความเห็นอีกว่า การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย ตามกระบวนการดังกล่าวเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ ได้บัญญัติไว้

คณะรัฐมนตรีจึงต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณเพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ได้ใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน เมื่อรัฐสภาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายแล้ว คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการกำกับดูแลส่วนราชการซึ่งเป็นผู้ใช้จ่ายเงิน เพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา และจากขั้นตอนในการพิจารณารายการเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการดังกล่าวซึ่งเป็นขั้นตอนที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหกแล้ว อีกทั้งการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมิได้เป็นการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๓ ในการเพิ่มงบประมาณแต่ประการใด แต่เป็นการนำคำขอของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นมาเสนอในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก เป็นบทบัญญัติที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการที่ฝ่ายนิติบัญญัติแต่งตั้ง ใช้วิธีการเสนอ การแปรญัตติ หรือกระทำการใด ๆ ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เป็นเครื่องมือให้ตนเองมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย เมื่อคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐสภาและเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า การเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการไปตามกระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนการพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรให้ทำหน้าที่พิจารณาคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายนั้น แม้จะมีการตั้งให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเป็นกรรมการ แต่ก็เป็นการทำหน้าที่เฉพาะตัวแยกต่างหากจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้เสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย และเมื่อพิจารณาขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประกอบกับผลการจัดสรรวงเงินเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการแล้ว ไม่ปรากฏข้อให้ควรสงสัยว่า เป็นการเปิดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการใช้เงินงบประมาณรายจ่ายได้ ประกอบกับผู้ร้องให้ข้อเท็จจริงในการชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า กรณีที่คณะกรรมการรับในช่วงการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรว่าไม่มีรายละเอียดโครงการที่จะนำเสนอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปราย

ก่อนลงมติในวาระที่สองและวาระที่สามของสภาผู้แทนราษฎรได้ ผู้ร้องจึงเชื่อได้ว่าคณะกรรมการน่าจะมีส่วนรู้เห็นในการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนที่ได้มีการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานต่างๆ เพราะมิฉะนั้นแล้วย่อมไม่สามารถพิจารณาปรับลดรายการคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายได้ ซึ่งถือว่าเป็นการสมรู้ร่วมคิดปิดบังการใช้จ่ายเงินในแต่ละโครงการเพื่อเปิดโอกาสให้มีการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลังนั้น จึงเป็นกรณีที่ไม่อาจจะบอกอย่างชัดเจนแจ้งได้ว่าการพิจารณาคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการดังกล่าวในส่วนหรือช่วงใดที่มีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก ดังนั้น จึงเห็นว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ของคณะกรรมการไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดแสดงให้เห็นได้ว่า มีการกระทำที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ของคณะกรรมการไม่ปรากฏว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ