

## ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๕๒

วันที่ ๓ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

## ประเด็นวินิจฉัย

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

## ความเห็น

พิจารณาแล้ว เห็นว่าตามหลักการแบ่งแยกอำนาจกำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนฝ่ายตุลาการหรือศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญของคณะรัฐมนตรี ก็คือการบริหารราชการแผ่นดิน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีข้าราชการประจำสังกัดกระทรวง กรม จังหวัด อำเภอ และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ได้บังคับบัญชารับนโยบายของรัฐบาลไปดำเนินการเพื่อพัฒนาประเทศชาติและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน ส่วนอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น นอกจากการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีอำนาจพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีจัดทำขึ้น เพื่อนำงบประมาณนั้นไปจัดสรรให้กระทรวง กรม จังหวัด อำเภอและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนำไปใช้จ่ายเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาล หลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศกำหนดเป็นหลักการไม่ว่าจะโดยลายลักษณ์อักษรหรือธรรมเนียมปฏิบัติว่าการจัดทำงบประมาณ

เป็นอำนาจโดยตรงของฝ่ายบริหารและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินเป็นอำนาจของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและติดตามดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน สำหรับประเทศไทยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติต่อ ๆ กันมาจนนับว่าเป็นประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยนัยดังกล่าวย่อมรวมถึง การจัดงบประมาณรายจ่ายด้วย ส่วนกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มีบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยการจัดทำงบประมาณ กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณและให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและในระดับพระราชบัญญัติ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำหรับหลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณดังกล่าว ได้รับการรับรองไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๑ ว่า “กระบวนการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากร และรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว จะมอบนโยบายให้กระทรวงและหน่วยงานของรัฐไปกำหนดยุทธศาสตร์ และเป้าหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจตุรระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องพิจารณาจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงานงบประมาณจัดทำข้อเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว สำนักงานงบประมาณจะดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งก่อนนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

เป็นสามวาระ ในวาระที่หนึ่งเป็นขั้นรับหลักการเมื่อรับหลักการแล้ว สมาชิกแทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวาระที่สอง โดยมีอำนาจพิจารณารายละเอียดและปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานของรัฐในรายการต่าง ๆ เมื่อปรับลดได้จำนวนเท่าใด คณะรัฐมนตรีจะขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยมอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้แก่กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมส่งไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อรวบรวมเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอรายงานพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการวิสามัญให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง จากนั้นจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สามก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป”

ข้อเท็จจริงจากคำร้องและเอกสารประกอบ รวมทั้งการชี้แจงของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ความว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยตั้งวงเงินไว้จำนวน ๑,๗๐๐,๐๐๐ ล้านบาท สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ขึ้นพิจารณา ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญได้มีการแปรญัตติให้ปรับลดงบประมาณเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๒,๕๐๕,๒๑๘,๑๐๐ บาท ในส่วนของฝ่ายบริหารภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้ว สำนักงบประมาณมีหนังสือแจ้งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่ยังมีความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณให้จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลตามแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ส่งคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบไปยังสำนักงบประมาณ

เพื่อรวบรวมวิเคราะห์ สรุปผลเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามรายการ และจำนวนที่สำนักงานประมาณนำเสนอ จำนวน ๘๐,๐๐๐ กว่าล้านบาท โดยมีได้มีการเปลี่ยนแปลง ในรายการใด และมอบหมายให้สำนักงานประมาณนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา คณะกรรมการวิสามัญเห็นชอบรายการที่สำนักงานประมาณได้เสนอไว้ตามคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย ในวงเงิน ๒๒,๕๐๕,๒๓๘,๑๐๐ บาท ซึ่งมีจำนวนเท่ากับที่คณะกรรมการวิสามัญปรับลดวงเงิน ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ และได้เสนอความเห็น พร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวนทั้งสิ้น ๑,๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สามต่อไป

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้มีการดำเนินการตามกระบวนการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตาม รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ที่เห็นชอบรายการที่สำนักงานประมาณได้เสนอไว้ตามคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายจำนวน ๒๒,๕๐๕,๒๓๘,๑๐๐ บาท ภายหลังจากที่พิจารณาปรับลดงบประมาณเป็นเงินจำนวนเท่ากันนี้ ก็ได้มีการดำเนินการโดยส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจส่งคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย ที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบไปยังสำนักงานประมาณเพื่อรวบรวมวิเคราะห์ สรุปผลเสนอขออนุมัติ จากคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว จึงเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาเพิ่มงบประมาณดังกล่าว โดยมีรายละเอียดของคำขอเพิ่มงบประมาณเพียงพอที่คณะกรรมการวิสามัญ จะพิจารณาได้ และจากข้อเท็จจริงในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ แปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการวิสามัญมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ของสภาผู้แทนราษฎรไม่มีการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

นายบุญส่ง คุลบุปผา  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ