

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๕๒

วันที่ ๓ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

ประเด็นวินิจฉัยและความเห็น

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก บัญญัติว่า ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

พิจารณาแล้ว เห็นว่า กระบวนการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว จะมอบนโยบายให้กระทรวงและหน่วยงานของรัฐไปกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องพิจารณาจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงบประมาณจัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว สำนักงบประมาณจะดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งก่อนนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไปเป็นสามวาระ

ในวาระที่หนึ่งเป็นขั้นรับหลักการ เมื่อรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญ
ขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ในวาระที่สอง
โดยมีอำนาจพิจารณารายละเอียดและปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานของรัฐในรายการต่าง ๆ
เมื่อปรับลดได้จำนวนเท่าใด คณะรัฐมนตรีจะขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยมอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไข
ในการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้แก่กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดทำค่าของงบประมาณ
รายจ่ายเพิ่มเติมส่งไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อรวบรวมเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนนำเสนอ
ให้คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว
จะเสนอรายงานพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาผ่านความเห็นชอบของ
คณะกรรมการวิสามัญให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง จากนั้น
จะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สามก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ข้อเท็จจริงจากคำร้องและเอกสารประกอบ รวมทั้งการชี้แจงของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้อง (ผู้อำนวยการ
สำนักงบประมาณ) ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ความว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักงบประมาณ
ได้เวียนแจ้งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นถือปฏิบัติ ซึ่งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
หน่วยงานอื่น ได้เสนอขอเพิ่มงบประมาณโดยผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรีต้นสังกัด และรวบรวม
จัดส่งให้สำนักงบประมาณวิเคราะห์เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบสำนักงบประมาณได้นำ
ผลการบริหารคำขอเพิ่มเฉพาะในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อคณะรัฐมนตรี ๒ ครั้ง รวม ๘๘,๕๓๕.๓๓ ล้านบาท
โดยที่ยังไม่ทราบว่าขอแปรเพิ่มวงเงินที่จะแปรเพิ่มได้เท่าใด และหน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กร
ตามรัฐธรรมนูญ เสนอขอเพิ่มโดยตรงไปที่ประธานคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๘,๕๓๒.๐๑ ล้านบาท
ทั้งหมดประมาณกว่า ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการเพิ่มงบประมาณรายจ่าย
ที่คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนอ ได้เห็นชอบวงเงิน
การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายจำนวน ๒๒,๕๐๕,๒๓๘,๑๐๐ บาท เท่ากับจำนวนงบประมาณที่กรรมการวิสามัญ
ตัดลดหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติรับหลักการวาระที่หนึ่งแล้ว โดยพิจารณาจากคำขอเพิ่มงบประมาณ
ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติไว้แล้ว และหลักการที่หน่วยงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
เสนอขอเพิ่มเติมโดยตรง ในการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายตามกระบวนการดังกล่าว

คณะรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการในสถานะฝ่ายบริหารมิได้เป็นการดำเนินการในสถานะที่เป็นฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ ทั้งนี้ หากรัฐสภาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวแล้ว คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจหน้าที่ต้องกำกับดูแลส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น เพื่อให้การนำงบประมาณรายจ่ายที่ได้อนุมัติไปใช้จ่ายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ประกอบกับการที่คณะรัฐมนตรีเสนอขอเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว เป็นการนำคำขอของส่วนราชการจากส่วนราชการทั้งหมด รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น มาเสนอในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ มิใช่เป็นการแปรญัตติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอขอแก้ไขปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ในการเพิ่มงบประมาณแต่ประการใด

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยมียอดรวมหนึ่งล้านเจ็ดแสนล้านบาท คณะรัฐมนตรี ได้มีการจัดทำรายละเอียดครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ แล้ว โดยหลักการ ถ้าเป็นที่ดินมูลค่าต่ำกว่าสิบล้านจะไม่เขียนไว้แต่ปรากฏเฉพาะยอดรวม ถ้าเป็นครุภัณฑ์ต่ำกว่าหนึ่งล้านก็จะเขียนเป็นยอดรวม เนื่องจากรายละเอียดของโครงการมีจำนวนมาก การแปรญัตติเร่งด่วนให้เสร็จภายในสามหรือสี่วัน ขั้นตอนพิจารณารายการเพิ่มเติมงบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวจึงเป็นไปตามขั้นตอนที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ พรรคหก โดยมีได้เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจกำกับการใช้งบประมาณมีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม

ส่วนที่ผู้ร้องให้ข้อเท็จจริงในการชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการมีการขอแปรญัตติปรับลดเงินงบประมาณของกระทรวง กรม และบางหน่วยงานของรัฐ ออกโดยคณะกรรมการได้แปรญัตติให้ปรับลดมียอดรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๒,๕๐๕,๒๓๘,๑๐๐ บาท และเมื่อได้ปรับลดแล้ว กรรมการก็นำเงินงบประมาณที่ได้แปรญัตติปรับลดดังกล่าว กลับมาเพิ่มเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอีก โดยมีได้มีการพิจารณารับหลักการตามปกติ โดยคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการงบประมาณให้นำเงินงบประมาณที่ปรับลดกลับเข้าสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในวาระที่สองโดยมิชอบอีก ซึ่งการไม่มีรายละเอียด

ของโครงการ ในการที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ไม่เหมือนตอนเข้าสู่สภา
ในวาระที่หนึ่ง จึงไม่สามารถดูรายละเอียดจะปรับลดลงได้อย่างไร แสดงว่ามีส่วนรู้เห็น อันเป็นการซ่อน
งงบประมาณเพื่อไปใช้ในส่วนอื่น ถ้าไม่เห็นก็ถือเป็นการปิดบังซ่อนเร้น เป็นเหตุให้งบประมาณจำนวน
๒๒,๕๐๕,๒๓๘,๑๐๐ บาท ที่ปรับลดแล้วถูกนำมาใช้อีก อันเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดทำ
งงบประมาณดังกล่าว เป็นไปตามหลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการเอื้อประโยชน์แก่
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมแต่อย่างไร กรณีจึงฟังไม่ได้ว่า
มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ
มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันจะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งประมาณ ๒๕๕๓ ไม่ปรากฏว่ามีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ