

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๑

วันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

ความเห็น

ผู้ร้องยื่นคำร้องซึ่งเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในวาระที่ ๒ มีการปรับลดงบประมาณรายจ่ายจำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๑๐๐ บาท และคณะรัฐมนตรีมีมติขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลับเข้ามาจนมีการปรับเท่าจำนวนที่มีการปรับลดคือ ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๑๐๐ บาท ซึ่งเป็นการกระทำฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ เพราะคณะรัฐมนตรีมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจึงมีฐานะเป็นทั้งผู้ใช้และเป็นผู้อนุมัติงบประมาณด้วย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงต้องห้ามในการแปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลหรือมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

ข้อเท็จจริงจากคำร้อง คำชี้แจง และเอกสารประกอบ ของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้อง (ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ) ได้ความว่า คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยตั้งวงเงินไว้ จำนวน ๑,๘๓๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท สภาผู้แทนราษฎรมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ (ต่อไปใช้คำว่า คณะกรรมการวิสามัญ) จำนวน ๖๑ คน สำนักงานงบประมาณมีหนังสือแจ้งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่ยังมีความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณให้จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลตามแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่ม

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจส่งคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายที่รัฐมนตรีเข้าสังกัดให้ความเห็นชอบไปยังสำนักงบประมาณเพื่อรวบรวมวิเคราะห์สรุปผลเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามรายการและจำนวนที่สำนักงบประมาณนำเสนอ จำนวน ๑๑๙,๗๔๙,๑๐๐,๐๐๐ บาท และมอบหมายให้สำนักงบประมาณนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา คณะกรรมการวิสามัญมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย คือ คำนึงถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนกระทรวงที่จัดทำไว้และความเห็นของสำนักงบประมาณเกี่ยวกับการจัดเรียงลำดับความสำคัญของรายการซึ่งให้ความสำคัญลำดับแรกในรายการที่มีข้อผูกพันตามข้อกำหนดที่รัฐบาลได้มีมติไปแล้ว คณะกรรมการวิสามัญเห็นชอบรายการที่สำนักงบประมาณได้เสนอไว้ตามคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในวงเงิน ๔๕,๐๐๙,๕๙๕,๗๐๐ บาท ซึ่งมีจำนวนเท่ากับที่คณะกรรมการวิสามัญปรับลดวงเงินร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และได้เสนอความเห็นพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวนทั้งสิ้น ๑,๙๓๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ต่อไป นอกจากนี้ผู้แทนสำนักงบประมาณได้ยื่นยันกระบวนการในการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ว่า หลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ จากหลักการดังกล่าวมีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอคำขอของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้โดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญได้ โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ทั้งนี้ กระบวนการในการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เสนอขอเพิ่มงบประมาณโดยผ่านรัฐมนตรีต้นสังกัด ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณา เมื่อให้ความเห็นชอบแล้ว มอบหมายให้สำนักงบประมาณเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาต่อไป และผู้แทนสำนักงบประมาณยังให้ความเห็นอีกว่า การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย

เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้ใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน อีกทั้งการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวมิได้เป็นการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย แต่เป็นการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยคณะรัฐมนตรีที่นำคำขอของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจมาเสนอในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้” บทบัญญัติในมาตรานี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการที่ฝ่ายนิติบัญญัติแต่งตั้ง ใช้วิธีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำใด ๆ ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เป็นเครื่องมือให้ตนเองมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย สำหรับคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีได้ และรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ได้รับแต่งตั้งต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพลงด้วยเหตุที่เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี รัฐมนตรีซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะตัวอีกด้วย คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐสภาและเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ การเสนอเรื่องดังกล่าวเป็นการพิจารณาอนุมัติ ซึ่งจะต้องกระทำในรูปมติขององค์กรที่เรียกว่ามติคณะรัฐมนตรี ซึ่งหมายถึง อำนาจตัดสินใจเป็นของรัฐมนตรีที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มิได้เป็นของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ส่วนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรให้ทำหน้าที่พิจารณาคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายนั้น แม้จะมีการตั้งให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเป็นกรรมการวิสามัญ แต่ก็เป็นการทำหน้าที่เฉพาะตัวแยกต่างหากจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย และเมื่อพิจารณาผลการจัดสรรวงเงินเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการวิสามัญแล้วพบว่า คณะกรรมการวิสามัญปรับลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ของหน่วยงานจำนวน ๒๕ หน่วยงาน

และต่อมามีการอนุมัติเพิ่มงบประมาณรายจ่ายจะมีหน่วยงานที่ได้รับจัดสรรจำนวน ๒๔ หน่วยงาน กรณีนี้จึงยังไม่ปรากฏข้อให้ควรสงสัยว่า การจัดสรรวงเงินเพิ่มงบประมาณรายจ่ายมีลักษณะกระจุกตัว และเป็นการจัดสรรให้เฉพาะเจาะจงแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งซึ่งอยู่ในสังกัดของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกรรมาธิการวิสามัญ ประกอบกับผู้ร้องให้ข้อเท็จจริงในการชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า กรณีไม่อาจจะบอกอย่างชัดแจ้งได้ว่าการเสนอและการแปรญัตติในส่วนหรือช่วงใดของคำขอเพิ่ม งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวมีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หากเป็นเพียง การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากสื่อมวลชนและจากการเป็นกรรมาธิการวิสามัญของวุฒิสภา จึงเห็นว่า การเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีที่จัดทำขึ้นโดยส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ และการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญในคำขอเพิ่ม งบประมาณรายจ่ายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ จำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท ไม่ปรากฏรัฐมนตรี ที่เป็นกรรมาธิการวิสามัญและเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืน บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ