

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณ ฤทธิการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๑

วันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของบุคคลและพยานหลักฐานแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า หลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ปรับลดงบประมาณลง สำนักงบประมาณได้เสนอหลักเกณฑ์และขั้นตอนการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา สาระสำคัญคือ ให้เสนอคำขอเพิ่มเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล โดยมีหลักเกณฑ์ว่าควรเป็นรายการที่มีการใช้จ่ายที่เป็นไปตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๘ ยุทธศาสตร์ กับ ๑ รายการ (คำดำเนินการภาครัฐ) เป็นไปตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกระทรวง/หน่วยงานที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี เป็นรายจ่ายลงทุนที่สำคัญก่อให้เกิดผลในการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ และเป็นรายจ่ายลงทุนหรือรายจ่ายประจำที่ต้องเร่งดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งหลังจากนั้น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นได้เสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ วงเงินทั้งสิ้น ๑๕๑,๔๕๘.๕๕ ล้านบาท สำนักงบประมาณได้พิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณาซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แล้ว มีรายการ

ที่สมควรจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมจำนวนทั้งสิ้น ๕๑,๕๓๕.๒๘ ล้านบาท ต่อมาสำนักงานงบประมาณได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

(๑) ให้ความเห็นชอบผลการพิจารณาเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๕๑,๕๓๕.๒๘ ล้านบาท หรือตามที่คณะรัฐมนตรี จะเห็นสมควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม กับ

(๒) มอบหมายให้สำนักงานงบประมาณนำเรื่องการเพิ่มงบประมาณตามผลการพิจารณาข้างต้นที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อพิจารณาต่อไป

ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบในหลักการตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอทั้ง ๒ ข้อ ทั้งนี้ให้รัฐมนตรี กระทรวง หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล หน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่ได้เสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม ประสานข้อมูลในรายละเอียดกับสำนักงานงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณได้ดำเนินการตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ในการติดตามรายการเสนอขอเพิ่มและเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามที่ได้รับทราบการประสานจากกระทรวง หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล หน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด จำนวนทั้งสิ้น ๕๖,๒๔๘.๘๕ ล้านบาท โดยเมื่อพิจารณาแล้วมีรายการสมควรได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม จำนวน ๒๖,๘๐๕.๘๒ ล้านบาท และเปลี่ยนแปลงรายการที่เสนอขอเพิ่มงบประมาณไว้เดิม จำนวน ๕๖๐.๐๐ ล้านบาท สำนักงานงบประมาณได้มีบันทึกกราบเรียนนายกรัฐมนตรีแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวโดยสรุปการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๕๑,๕๓๕.๒๘ ล้านบาท และตามที่สำนักงานงบประมาณได้ดำเนินการตามนัยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จำนวน ๒๖,๘๐๕.๘๒ ล้านบาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๑๘,๓๔๕.๑๐ ล้านบาท และสำนักงานงบประมาณจะนำรายการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อพิจารณาต่อไป

ต่อมาคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จากรายการต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้แล้วจำนวน

๑๑๘,๗๔๕.๑๐ ล้านบาท และได้ปรับลดรายการที่เสนอขอเพิ่มงบประมาณฯ จำนวน ๑๑๘,๗๔๕.๑๐ ล้านบาท ลงคงเหลือวงเงิน ๔๕,๐๐๕.๕๘ ล้านบาทเศษ เท่ากับจำนวนที่ปรับลดงบประมาณลงมาในตอนต้น ซึ่งตรงกับวงเงินงบประมาณในหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการไว้แล้วในวาระที่ ๑ ทั้งนี้ งบประมาณรายจ่ายเพิ่ม ที่คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาอนุมัติวงเงินนั้น ได้กระจายไปยังส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ อย่างทั่วถึง

การเสนอขอเพิ่มงบประมาณโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารนี้ สอดคล้องกับหลักการ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ว่า หลักการจัดทำ และการอนุมัติงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากร และรายได้อื่นเพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติ งบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่อาจมีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ ของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ จากหลักการดังกล่าวมีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอคำขอของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณา ทั้งนี้ ไม่ปรากฏหลักฐานใดว่าในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ มีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

สำหรับข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่ามีการตัดลดงบประมาณลง ๔๕,๐๐๕.๕๘ ล้านบาทเศษ แต่มีการตั้ง งบประมาณเพิ่มกลับมาเท่าจำนวน ๔๕,๐๐๕.๕๘ ล้านบาทเศษ โดยมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นการฝ่าฝืน รัฐธรรมนูญ เพราะคณะรัฐมนตรีมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยนั้น เห็นว่า คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีซึ่งต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอาจมีรัฐมนตรีบางส่วนซึ่งเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วย แต่รัฐมนตรีบางคนก็ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร แยกต่างหากจากฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) มติของคณะรัฐมนตรี เป็นมติขององค์กรสูงสุดฝ่ายบริหาร มิใช่เป็นความเห็นของรัฐมนตรีแต่ละคน ถือเป็น การแสดงเจตจำนง

ของฝ่ายบริหารในเรื่องต่าง ๆ การลงมติของรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการลงมติในสถานะฝ่ายบริหารมิใช่เป็นการดำเนินการในสถานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเสนอขอเพิ่มงบประมาณโดยมติคณะรัฐมนตรีจึงเป็นการแสดงเจตจำนงของฝ่ายบริหารไปยังฝ่ายนิติบัญญัติ ถือได้ว่าเป็นกระบวนการปกติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ปฏิบัติต่อเนื่องกันมา และเป็นการสอดคล้องกับหลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องไม่ปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างไร เป็นเงินงบประมาณจำนวนเท่าใดและปรับเปลี่ยนเข้ามาเป็นงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมใด อีกทั้งไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดมาบ่งชี้ว่ามีการตั้งเพิ่มเพื่อประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตใด จังหวัดใด หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน เขตใด ผู้ร้องมีแต่ข้อสงสัย ไม่มีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องหรือพยานหลักฐานอย่างเพียงพอให้รับฟังได้ว่าการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

จึงเห็นว่าการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ปรากฏว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ