

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๑

วันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

ความเห็น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๖๘ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎร จะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้ และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๕๐

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๘ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายใน เจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืน บทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้น เห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติ ต่อคณะกรรมการได้โดยตรง

พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เป็นผู้มีอำนาจจัดทำงบประมาณ รายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นเพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ โดยไม่อาจมีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากหลักการดังกล่าวมีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอคำขอ

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า ยังห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยให้แปรญัตติได้เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน อันได้แก่ เงินสงเคราะห์เงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย และยังได้ห้ามการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรง หรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใช้วิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายจนมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย เพราะจะเป็นการเพิ่มภาระให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายจัดหางบประมาณอีกด้วย

สำหรับกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายนั้น มีกระบวนการจัดทำโดยสังเขป คือ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะมอบนโยบายให้กระทรวงและหน่วยงานไปกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องพิจารณาจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงบประมาณจัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ สำนักงบประมาณจะดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบก่อนนำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นสามวาระ ในวาระที่หนึ่งเป็นขั้นรับหลักการ เมื่อรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยมีอำนาจพิจารณารายละเอียดและปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานในรายการต่าง ๆ เมื่อปรับลดได้จำนวนเท่าใด คณะรัฐมนตรีจะขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยมอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้แก่กระทรวงหรือหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมส่งไปยังสำนักงบประมาณเพื่อรวบรวมเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอรายงานพร้อมร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการวิสามัญให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง จากนั้นจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สามก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวอ้างตามคำร้องและเอกสารประกอบรวมทั้งคำชี้แจงของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้อง (ผู้แทนสำนักงบประมาณ) ได้รับความว่า คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยตั้งวงเงินไว้จำนวน ๑,๘๓๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว จำนวน ๖๓ คน คณะกรรมการวิสามัญได้ปรับลดวงเงินลง ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๓๐๐ บาท สำนักงบประมาณจึงมีหนังสือแจ้งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่ยังมีความจำเป็นในการใช้งบประมาณให้จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลตามแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ส่งคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบไปยังสำนักงบประมาณเพื่อรวบรวม วิเคราะห์ สรุปผลเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติตามรายการและจำนวนที่สำนักงบประมาณนำเสนอ จำนวน ๑๑๘,๓๔๕,๑๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีได้มีการเปลี่ยนแปลงในรายการใด และมอบหมายให้สำนักงบประมาณนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา คณะกรรมการวิสามัญมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่าย คือคำนึงถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนกระทรวง ที่จัดทำไว้และความเห็นของสำนักงบประมาณเกี่ยวกับการจัดเรียงลำดับความสำคัญของรายการซึ่งให้ความสำคัญลำดับแรกในรายการที่มีข้อผูกพันตามข้อกฎหมายที่รัฐบาลได้มีมติไปแล้ว คณะกรรมการวิสามัญให้ความเห็นชอบรายการที่สำนักงบประมาณได้เสนอไว้ตามคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในวงเงิน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๓๐๐ บาท ซึ่งมีจำนวนเท่ากับที่คณะกรรมการวิสามัญปรับลดวงเงินในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และได้เสนอความเห็นพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒

จำนวนทั้งสิ้น ๑,๘๓๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไป

กรณีเห็นได้ว่า การขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ได้ดำเนินการโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ ประกอบมาตรา ๘ ทั้งนี้ การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เป็นลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรีได้ รัฐมนตรีซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะตัวอีกด้วย เพียงแต่ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน จะออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๗ วรรคสอง การที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อรัฐสภาและเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวนี้ เป็นการกระทำโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจตัดสินใจกระทำในรูปของมติคณะรัฐมนตรี โดยการตัดสินใจของรัฐมนตรีที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมิได้กระทำในฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีจำนวน ๑๑๘,๗๔๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท และการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญที่ให้ความเห็นชอบวงเงินการเพิ่มงบประมาณ จำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท จึงเป็นการดำเนินการตามกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ส่วนที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า งบประมาณรายจ่ายที่เพิ่มเป็นการแปรญัตติเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดแสดงให้เห็นว่าเป็นการตั้งเพิ่มเพื่อประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ใด หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสัดส่วนในเขตใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการวิสามัญจะมีส่วนในขั้นตอนการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอย่างไร กรณีจึงฟังไม่ได้ว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการวิสามัญคนใดเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอันจะเป็นการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

อาศัยเหตุผลดังวินิจฉัย จึงมีความเห็นว่า ในการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนโดยตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการกระทำฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก กรณีจึงฟังไม่ได้ว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

นายจรูญ อินทจาร  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ