

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๑

วันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่

ความเห็น

ตามคำร้องซึ่งเป็นความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา (ผู้ร้อง) รวม ๕ ชื่อ เมื่อตรวจคำร้องข้อ ๑ ที่กล่าวอ้างว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในวาระที่สอง คณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติให้เพิ่มงบประมาณเป็นการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า ข้อ ๒ ที่กล่าวอ้างว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคือ นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ถูกฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งศาลฎีกาฯ มีคำสั่งประทับฟ้องไว้แล้วและบุคคลดังกล่าวจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะการทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ การที่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ข้อ ๓ ที่กล่าวอ้างว่า การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่มีเอกสารประกอบโดยเฉพาะในส่วนที่มีการแปรญัตติปรับเปลี่ยนไม่มีข้อความและรายละเอียดจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ ข้อ ๔ ที่กล่าวอ้างว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายงบกลางขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสอง และข้อ ๕ ที่กล่าวอ้างว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ปรากฏแผนงานและโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แล้ว เห็นว่า ข้อกล่าวอ้างตามคำร้องในข้อ ๑ เฉพาะที่กล่าวอ้างว่าเป็นการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า และข้อ ๒ ถึงข้อ ๕ มิใช่กรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหกและวรรคเจ็ด

คงมีประเด็นที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเพียงประการเดียวตามคำร้อง ข้อ ๑ เฉพาะในส่วนที่กล่าวอ้างว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในวาระที่ ๒ มีการตัดงบประมาณลง ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท แต่มีการตั้งงบประมาณเพิ่มกลับมาเท่าจำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติให้เพิ่มงบประมาณดังกล่าวเป็นการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่นั้น

เห็นว่าตามหลักการของการแบ่งแยกอำนาจกำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนฝ่ายตุลาการหรือศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญของคณะรัฐมนตรี ก็คือการบริหารราชการแผ่นดิน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีข้าราชการประจำสังกัดกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ได้บังคับบัญชารับนโยบายของรัฐบาลไปดำเนินการ เพื่อพัฒนาประเทศชาติและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน ส่วนอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น นอกจากการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัตินี้ยังมีอำนาจพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีจัดทำขึ้น เพื่อนำงบประมาณนั้นไปจัดสรรให้กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนำไปใช้จ่าย เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาล หลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศกำหนดเป็นหลักการ ไม่ว่าจะโดยลายลักษณ์อักษรหรือธรรมเนียมปฏิบัติว่าการจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจโดยตรงของฝ่ายบริหารและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินเป็นอำนาจของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและติดตามดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชนสำหรับประเทศไทยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติต่อ ๆ กันมาจนนับว่าเป็นประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยนัยดังกล่าวย่อมรวมถึงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายด้วย ส่วนกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มีบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยการจัดทำงบประมาณ กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปี

ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณและให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เสนอบงบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อย สองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและในระดับ พระราชบัญญัติ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

หลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณดังกล่าว ได้รับการรับรองไว้ในคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๓ ที่ว่า “รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ” และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๖ ได้อธิบายกระบวนการงบประมาณรายจ่าย โดยสังเขปว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะมอบนโยบาย ให้กระทรวงและหน่วยงานไปกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การ จัดสรร งบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องพิจารณาจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเสนอรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงานงบประมาณจัดทำข้อเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบสำนักงานงบประมาณจะดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายฯ ให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบก่อนนำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นสามวาระ ในวาระที่หนึ่งเป็นขั้นรับหลักการ เมื่อรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้น คณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ โดยมีอำนาจพิจารณารายละเอียด และปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานในรายการต่าง ๆ เมื่อปรับลดได้จำนวนเท่าใด คณะรัฐมนตรีจะขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยมอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย ให้แก่กระทรวงหรือหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมส่งไปยังสำนักงาน งบประมาณเพื่อรวบรวมเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนนำเสนอให้คณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร พิจารณา เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว จะเสนอรายงานพร้อมร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายฯ ที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมาธิการวิสามัญให้สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง จากนั้นจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สามก่อนส่งให้ วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ดังนั้น ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ ทั้งในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา และในขั้นตอนของการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่าย เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีปรับลดงบประมาณ ของกระทรวงและหน่วยงานในรายการต่าง ๆ ลงแล้ว

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่าคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติ ให้เพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก หรือไม่ นั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๔ (๖) บัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นและไม่มีบทบัญญัติห้ามรัฐมนตรี เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐมนตรีจึงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันได้ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีในการพิจารณา ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และในการพิจารณา ให้ความเห็นชอบการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปรับลดงบประมาณลงแล้ว ก็เป็นการทำหน้าที่ในฐานะ คณะรัฐมนตรีในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี มิใช่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก แต่อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงรับฟัง เป็นยุติได้ว่าคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ พร้อมเอกสารงบประมาณ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และนำเสนอ ต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยงบประมาณที่ตั้งไว้มีจำนวน ๑,๘๓๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ วาระที่ ๑ ในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ แล้วลงมติรับหลักการแห่งร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ขึ้น เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาปรับลดงบประมาณลงจำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๖๐๐ บาท คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ลงมติเห็นชอบแนวทางหลักเกณฑ์และขั้นตอนการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอ ต่อมา

สำนักงานประมาณได้เสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบในหลักการและสำนักงานประมาณได้นำรายการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาปรับงบประมาณที่ขอเพิ่มเท่ากับจำนวนที่ปรับลดคือ ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท จึงเห็นได้ว่าการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายและคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาปรับงบประมาณให้เท่ากับจำนวนที่ปรับลดนั้น ถือได้ว่าการกระทำโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาและในขั้นตอนของการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานในรายการต่าง ๆ ลงแล้ว และการกระทำของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแม้รัฐมนตรีบางคนจะมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ก็เป็นการกระทำโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารในรูปของมติคณะรัฐมนตรีโดยรัฐมนตรีแต่ละคนที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมิได้กระทำในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และตามคำชี้แจงของผู้ร้องก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการเสนอแปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการนั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้นกลับได้รับความจากผู้แทนสำนักงานประมาณว่าการจัดทำงบประมาณครั้งนี้ดำเนินไปตามขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนี้ก็กระจายไปตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสม มิได้มุ่งเน้นเจาะจงให้กับหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดโดยเฉพาะเป็นที่สังเกตเห็นได้ว่าเป็นการผิดปกติโดยทั่วไปกรณีจึงไม่เป็นการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ