

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๑

วันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย ตามคำร้องมีประเด็นวินิจฉัย ดังนี้

การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก และให้การกระทำฝ่าฝืนนั้นสิ้นผลไป

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หากเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๑๖๘ วรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณากรณีตามคำร้องเป็นไปตามเงื่อนไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๖๘ วรรคเจ็ด แล้วศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๖ ได้บัญญัติว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ บัญญัติให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้คณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยให้จัดทำเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ทราบดีว่ารัฐจะมีรายได้เพียงพอในการใช้จ่ายเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามนโยบาย

ที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา และตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแต่ละปีเป็นจำนวนเท่าใด โดยรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาได้อนุมัติแล้วซึ่งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคห้า ได้บัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (๑) เงินสงฆ์ใช้คืนเงินกู้ (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้ และ (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย และมาตรา ๑๖๘ วรรคหก บัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนในการใช้งบประมาณไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการใช้วิธีการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำใดๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์จากการที่ตนมีหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่ายหรือนำงบประมานนั้นลงไปในเขตพื้นที่เลือกตั้งของตน เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

พิจารณาคำร้อง คำชี้แจงของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว ขอให้จริงสรุปได้ว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในวาระที่สองของสภาผู้แทนราษฎร ได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว คณะกรรมการวิสามัญได้ปรับลดงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีเสนองเงินจำนวน ๔๕,๐๐๘,๕๘๕,๙๐๐ บาท ต่อมาสำนักงานงบประมาณได้จัดทำแนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแนวทางและหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเสนอคำขอเพิ่มเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและสอดคล้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล สำนักงานงบประมาณได้พิจารณาคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจแล้ว เป็นวงเงินงบประมาณจำนวน ๑๑๘,๗๔๕,๑๐๐,๐๐๐ บาท เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอและให้เสนอคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาต่อไป ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณที่ขอเพิ่มแล้ว

และได้ปรับลดเหลือเพียงจำนวน ๔๕,๐๐๘,๕๘๕,๗๐๐ บาท ซึ่งเป็นวงเงินงบประมาณจำนวนเท่ากับวงเงินงบประมาณที่คณะกรรมการวิสามัญได้ปรับลดหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง

ประเด็นตามคำร้องที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้นเห็นว่า มีประเด็นที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้วินิจฉัย คือ คณะรัฐมนตรีซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติเสนอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหกหรือไม่

การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ เข้ามามีส่วนในการใช้งบประมาณไม่ว่าโดยตรงและโดยอ้อม นั้น หลักการนี้ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอย่างเด็ดขาด มิให้มีการใช้อำนาจทั้งสองในบุคคลเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ย่อมทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๘ (๗) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นเดียวกัน แต่มิได้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้อีก โดยไม่มีผลให้สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงแต่อย่างใด จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้ในคราวเดียวกันแต่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๒ บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีและมาตรา ๑๖๖ บัญญัติให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาจึงเป็นอำนาจหน้าที่

โดยตรงของคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติดังกล่าว

การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการเสนอเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อคณะกรรมการวิสามัญ จึงเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในฐานะองค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มิได้กระทำในฐานะที่ตนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ที่ ๓๒/๒๕๔๓ วันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓ ไว้ว่า การเสนอคำขอของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการวิสามัญได้ปรับลดงบประมาณดังกล่าวจนเท่ากับจำนวนที่ปรับลด เป็นวงเงิน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๑๐๐ บาท จึงมิใช่เป็นการใช้สถานะของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้งบประมาณไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก แต่อย่างใด

สำหรับกรณีที่มีผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนองบประมาณและได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้ปรับลดงบประมาณหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะกรรมการได้ตั้งข้อสังเกต แม้จะมีได้เป็นการแปรญัตติ แต่หน่วยงานอาจนำเอาข้อสังเกตดังกล่าวมาพิจารณา แล้วจัดทำคำขอเสนอเพิ่มวงเงินงบประมาณถือว่าเป็นการกระทำที่มีส่วนร่วมในการใช้งบประมาณรายจ่าย นั้น ผู้แทนสำนักงานงบประมาณชี้แจงว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ กรรมการบางคนได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยอาจหยิบยกปัญหาและอุปสรรคที่กรรมการได้พบเห็นในพื้นที่ของตนมาอภิปราย แต่มิได้มีผลต่อการเสนอเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพราะการเสนอเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปียังคงเป็นไปตามแนวทางและหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้ก่อนแล้ว และการเสนอเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบ

จากคณะรัฐมนตรีก่อนจะเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณานั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ตั้งไว้จำนวน ๑,๘๓๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการวิสามัญได้ปรับลดลงจำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท แต่เมื่อได้มีการเสนอคำขอเพิ่มกลับเสนอขอเพิ่มเป็นวงเงินงบประมาณ ๑๑๘,๗๔๕,๑๐๐,๐๐๐ บาท มากกว่ายอดที่ปรับลดเมื่อรวมกับยอดที่คงเหลือจึงเกินกว่ายอดเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ตั้งไว้เป็นจำนวนมาก และสำนักงบประมาณได้พิจารณาแล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบตามที่เสนอโดยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงในรายการใดและเสนอคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาต่อไป จะเห็นได้ว่า การเสนอขอเพิ่มไม่ได้คำนึงถึงรายรับของประเทศและภาระรายจ่ายของงบประมาณแผ่นดินตามยอดเงินงบประมาณที่เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไปแต่อย่างใด แสดงว่าเป็นการเสนอขอเพิ่มตามข้อสังเกตหรือการกระทำใดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์และเหตุผลความจำเป็นที่กำหนดไว้เท่ากับคณะรัฐมนตรีเสนอขอเพิ่มให้มากไว้ก่อนเพื่อเปิดโอกาสให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปรับลดได้ตามที่เห็นสมควร แล้วในที่สุดคณะกรรมการวิสามัญก็พิจารณาปรับลดลงมาให้เท่ากับยอดเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ตั้งไว้ กรณีถือได้ว่ามีการกระทำใด ๆ ให้มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก ให้การเสนอขอเพิ่มงบประมาณตามมติคณะรัฐมนตรีให้ปรับเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๔๕,๐๐๕,๕๘๕,๗๐๐ บาท เป็นอันสิ้นผลไป

นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ