

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๘/๒๕๕๖

วันที่ ๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

มีประเด็นวินิจฉัย ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา ๒๘ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้าหรือไม่

ความเห็น

ประเด็นเบื้องต้นที่ต้องพิจารณามีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง (๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี

แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินไว้ในหมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ตั้งแต่มาตรา ๑๖๖ ถึงมาตรา ๑๗๐ มีขั้นตอนและกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จึงมีความแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติทั่วไป อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ แม้ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงินที่มีความสำคัญและมีกระบวนการตรากฎหมายเฉพาะแตกต่างไปจากร่างพระราชบัญญัติอื่น โดยทั่วไป แต่ก็ยังเป็นร่างพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง หากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญย่อมถูกตรวจสอบได้โดยศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อสมาชิกรัฐสภา จำนวน ๑๑๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) เมื่อประธานรัฐสภาส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรม และของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา ๒๘ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ เป็นการบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานศาล และมาตรา ๒๘ เป็นการบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยในการจัดหางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงาน

ศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. ได้เสนอคำขอจัดสรรงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีและขอแปรญัตติ
เพิ่มงบประมาณต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ สภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

๑. สำนักงานศาลยุติธรรมได้เสนอขอจัดสรรงบประมาณ จำนวน ๒๖,๒๔๙,๘๗๗,๐๓๖ บาท
แต่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาปรับลดงบประมาณลงเหลือ จำนวน ๑๔,๖๐๑,๖๙๕,๒๐๐ บาท ต่อมา
สำนักงานศาลยุติธรรมได้เสนอขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ เพิ่มวงเงินงบประมาณอีก จำนวน
๔,๑๓๓,๘๓๗,๕๑๕ บาท แต่ไม่ได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพิ่มจากคณะกรรมการวิสามัญฯ
แต่อย่างใด ซึ่งผู้แทนของสำนักงานศาลยุติธรรมชี้แจงว่า งบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามร่างพระราชบัญญัติ
ยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน
ยุทธศาสตร์โดยเฉพาะการเปิดแผนกคดีท่องเที่ยวในศาลยุติธรรมและการจัดตั้งศาลแขวงในกรุงเทพมหานคร
ค่าใช้จ่ายงานประจำอันเกี่ยวกับการจ่ายเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวของข้าราชการตุลาการและคณะ
ยุติธรรมของสำนักงานศาลยุติธรรม

๒. สำนักงานศาลปกครองได้เสนอขอจัดสรรงบประมาณ จำนวน ๒,๙๓๗,๖๓๙,๖๐๐ บาท
แต่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาปรับลดงบประมาณลงเหลือ จำนวน ๒,๐๔๖,๙๑๕,๗๐๐ บาท ต่อมา
สำนักงานศาลปกครองได้เสนอขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ เพิ่มวงเงินงบประมาณอีก
จำนวน ๑๘๙,๙๘๔,๕๐๐ บาท แต่ไม่ได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพิ่มจากคณะกรรมการ
วิสามัญฯ แต่อย่างใด ซึ่งผู้แทนสำนักงานศาลปกครองชี้แจงว่า งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามร่าง
พระราชบัญญัติยังไม่เพียงพอ โดยเฉพาะการก่อสร้างศาลปกครองจังหวัดอุดรธานีและจังหวัดยะลา
เพื่อให้ประชาชนในเขตพื้นที่และจังหวัดใกล้เคียงเข้าถึงการอำนวยความสะดวกทางปกครองได้อย่าง
สะดวก รวดเร็ว และทันต่อเหตุการณ์

๓. สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เสนอขอจัดสรรงบประมาณ จำนวน ๒,๐๖๔,๓๔๙,๒๐๐ บาท
แต่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาปรับลดงบประมาณลงเหลือ จำนวน ๑,๓๒๔,๕๖๑,๔๐๐ บาท ต่อมา
สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เสนอขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ เพิ่มวงเงินงบประมาณอีก จำนวน
๒๐๔,๔๕๒,๐๐๐ บาท แต่ไม่ได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพิ่มจากคณะกรรมการวิสามัญฯ

แต่อย่างไร ซึ่งผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ชี้แจงว่า งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามร่างพระราชบัญญัติ ยังไม่เพียงพอต่อการบริหารงานและกระทบต่อประสิทธิภาพในการป้องกันปราบปรามการทุจริต ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่บัญญัติให้มีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด และการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัด รวมทั้งการก่อสร้างสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเห็นชอบงบประมาณไว้แล้ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด บัญญัติว่า รัฐต้องจัดสรร งบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และวรรคเก้า บัญญัติว่า ในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย ของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการ จัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง บทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเจตนารมณ์มุ่งประสงค์คุ้มครองให้การบริหารงานของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ จากการที่ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือตัดทอนหรือปรับลดงบประมาณ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติ ให้มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ กรณีที่ฝ่ายบริหารได้ปรับลด งบประมาณแล้ว องค์กรดังกล่าวเห็นว่าการปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรนั้นไม่เพียงพอ ก็ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการซึ่งเป็นกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาได้โดยตรง เพื่อที่คณะกรรมการจะได้เสนอความเห็นต่อฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณา แต่อย่างไรก็ตาม การเสนอขอ งบประมาณขององค์กรดังกล่าวต้องสอดคล้องกับระบบงบประมาณของประเทศ เพราะฝ่ายบริหารมีหน้าที่ จัดหางบประมาณเพื่อเป็นรายจ่ายให้กับหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน ฝ่ายบริหารจึงพิจารณาปรับลด งบประมาณของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อเห็นว่างบประมาณที่เสนอขอนั้นไม่เหมาะสมเกินความจำเป็นและไม่สอดคล้องกับระบบงบประมาณ ของประเทศได้ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจตรวจสอบกรณีการจัดสรรงบประมาณของศาลและ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่มุ่งประสงค์คุ้มครองมิให้มีผลกระทบเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

สำหรับในประเด็นการขอแปรญัตติงบประมาณเพิ่มของหน่วยงานดังกล่าวต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ นั้น หน่วยงานดังกล่าวยืนยันว่า คณะกรรมการวิสามัญฯ ไม่เคยเรียกหรือเชิญให้ไปชี้แจงแต่อย่างใด ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ ชี้แจงว่า คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาความเห็นเบื้องต้นของสำนักงานงบประมาณแล้วเห็นว่า หน่วยงานดังกล่าวมีเงินคงเหลือสะสมหรือเงินรายได้เมื่อหักภาระผูกพันแล้วยังมีจำนวนเงินที่สามารถนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงานได้อย่างเพียงพอ คณะกรรมการวิสามัญฯ จึงไม่ได้เชิญหน่วยงานดังกล่าวมาชี้แจง เนื่องจากในชั้นพิจารณาก่อนการขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณ คณะกรรมการวิสามัญฯ โดยคณะอนุกรรมการได้เชิญหัวหน้าหน่วยงานที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณเข้าชี้แจงเหตุผลความจำเป็นทุกหน่วยงานครบถ้วน รวมทั้งหัวหน้าหน่วยงานทั้งสามด้วย คณะกรรมการวิสามัญฯ จึงได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาจากเอกสารและคำชี้แจงที่หัวหน้าหน่วยงานได้ให้ไว้ก่อนแล้ว ส่วนการพิจารณาว่าองค์กรดังกล่าวจะได้รับงบประมาณเป็นจำนวนเท่าไรนั้น เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ซึ่งเห็นได้ว่า มีผลกระทบต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมายแต่ไม่ถึงขนาดมีผลกระทบอันเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ แต่การพิจารณาคำขอแปรญัตติงบประมาณขององค์กรดังกล่าว คณะกรรมการวิสามัญฯ สมควรจะได้ให้โอกาสร่วมพิจารณาหารือกับองค์กรดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลที่ดี ทั้งนี้เพื่อหาข้อยุติร่วมกัน แตกต่างจากการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่สังกัดฝ่ายบริหาร ดังนั้น เมื่อพิจารณาการแปรญัตติของงบประมาณเพิ่มของสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ แล้วเห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญฯ มีอำนาจพิจารณาปรับลดหรือไม่ให้งบประมาณเพิ่มตามที่หน่วยงานดังกล่าวขอแปรญัตติเพื่อเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติ มิได้มีการแทรกแซงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอย่างใด จึงยังไม่มีกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง

และมาตรา ๒๘ ในส่วนงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่จะมีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงให้ยกคำร้อง

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ