

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๘/๒๕๕๖

วันที่ ๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา ๒๘ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินเป็นเงินแผ่นดินที่ให้รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งองค์กรอื่น ๆ นำไปใช้จ่ายตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดหาเงินงบประมาณรายจ่ายซึ่งมีที่มาจากภาษีอากรของประชาชนเป็นหลัก จึงต้องให้ผ่านความเห็นชอบหรือความยินยอมจากรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน โดยให้รัฐสภาเป็นองค์กรทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร อันสอดคล้องกับหลักการที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ จึงบัญญัติให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินทำเป็นพระราชบัญญัติ โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารต้องเสนองบประมาณรายจ่ายเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาและให้ความเห็นชอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายเพื่อสามารถจ่ายเงินแผ่นดินได้ตามบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นมีงบประมาณสำหรับใช้เป็นหลักในการจ่ายเงินแผ่นดินได้ภายในหนึ่งปีงบประมาณ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติกระบวนการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ในมาตรา ๑๖๘ ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ด้วยข้อจำกัดด้านรายได้ของแผ่นดินซึ่งมาจากภาษีอากร ที่จัดเก็บจากประชาชน ทำให้การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กร อื่น จึงไม่เป็นไปตามที่มีการเสนอขอ อย่างไรก็ตาม ในส่วนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่ รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหน่วยงาน ที่ไม่อยู่ในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญได้วางกรอบนโยบายการกำหนดงบประมาณ ซึ่งมีได้ เป็นบทบังคับโดยเด็ดขาด แต่มีลักษณะเป็นคำแนะนำให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการไว้ใน มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด ว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของ รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากหน่วยงาน ดังกล่าวไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด รัฐธรรมนูญได้กำหนด วิธีการเยียวยาไว้ในมาตรา ๑๖๘ วรรคเก้า ว่า ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้น ไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง ซึ่งเป็นช่องทางให้หน่วยงาน ดังกล่าวได้แสดงเหตุผลความจำเป็นเพื่อเสนอของบประมาณให้หน่วยงานของตนได้ในชั้นของกรรมาธิการ ซึ่งอยู่ในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่สองโดยไม่ต้องผ่านคณะรัฐมนตรี เพื่อให้รัฐสภา โดยคณะกรรมการสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ บทบัญญัติมาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า จึงมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งไม่อยู่ในกำกับดูแล ของฝ่ายบริหารว่าหน่วยงานดังกล่าวจะไม่ถูกฝ่ายบริหารแทรกแซง โดยกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็น ผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ในการเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการตามบทบัญญัติ ดังกล่าว ก็มีได้หมายความว่า เมื่อหน่วยงานมีการเสนอคำขอแปรญัตติโดยตรงแล้ว คณะกรรมาธิการ จะต้องพิจารณางบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามที่หน่วยงานเสนอขอไว้แต่อย่างใด เนื่องจาก คณะกรรมาธิการจำต้องพิจารณาถึงเหตุผลในการจัดสรรของฝ่ายบริหารในฐานะผู้รับผิดชอบการจัดหารายได้ ของแผ่นดินและเหตุผลความจำเป็นในคำขอแปรญัตติของหน่วยงานนั้น ประกอบกัน หากฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติมีการใช้อำนาจในการจัดสรรหรือพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่ไม่เป็นไปตามกรอบ นโยบายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า กำหนดไว้แล้ว ย่อมเป็นเรื่อง

ความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่จะถูกตรวจสอบโดยประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั่นเอง ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติโดยศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จะมีสภาพบังคับในลักษณะของการใช้อำนาจนิติบัญญัติเชิงปฏิเสธที่ว่า หากมีคำวินิจฉัยว่าข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นสาระสำคัญ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ หากข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่เป็นสาระสำคัญ ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็เป็นอันตกไป กรณีตามคำร้องนี้เป็นการขอให้มีความวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ มีข้อความที่ขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด ซึ่งมีลักษณะเป็นกรอบนโยบายหรือคำแนะนำให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ และวรรคเก้า ซึ่งมีลักษณะเป็นวิธีการเยียวยาหรือเป็นช่องทางของหน่วยงานเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ แต่ไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานตามมาตรา ๑๖๘ วรรคแปด ของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ ทั้งไม่อาจสั่งให้มีการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณได้อีกด้วย จึงเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยกรณีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า หรือไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงให้ยกคำร้อง

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ