

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเจริญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๘/๒๕๕๖

วันที่ ๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา ๒๘ ในส่วนงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ผู้ร้องยื่นคำร้องอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า ที่บัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ทุกฝ่ายจะต้องปฏิบัติตาม เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และบัญญัติให้องค์กรเหล่านั้นมีสิทธิยื่นขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรงตามมาตรา ๑๖๘ วรรคเก้า ดังนั้น การพิจารณาของคณะกรรมการก็ที่ดี ของรัฐสภาที่ดี จึงย่อมต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด ที่บัญญัติให้พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้รัฐ ซึ่งในคดีนี้ย่อมหมายถึงฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ใช้อำนาจกลั่นแกล้งหรือครอบงำการบริหารงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยใช้เงินงบประมาณเป็นเครื่องมือ เมื่อผู้ร้องอ้างว่า มีการปฏิบัติฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

คดีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้กับสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระแล้ว หรือไม่ เห็นว่า ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้จัดสรรงบประมาณให้กับสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. ให้เพียงพอกับการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการทำงานตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร แต่เนื่องจากงบประมาณของรัฐมีจำนวนจำกัด การจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานแต่ละแห่งจึงจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานทั้งหมดของรัฐมีงบประมาณเพียงพอที่จะนำไปใช้ในการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ของรัฐโดยรวม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด เป็นบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการในการจัดสรรงบประมาณแก่รัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยให้ตระหนักถึงภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นสำคัญว่า หน่วยงานเหล่านั้นต้องได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระ เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้ ซึ่งแม้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวจะไม่ได้บัญญัติบทลงโทษในกรณีที่คณะรัฐมนตรีกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีช่องทางเพื่อเป็นทางเยียวยาให้หน่วยงานดังกล่าวที่เห็นว่าเป็นการได้รับการจัดสรรงบประมาณจากฝ่ายบริหารไม่เพียงพอ สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการโดยตรงได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๘ วรรคเก้า เพื่อเป็นหลักประกันแก่หน่วยงานดังกล่าวว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นจะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำในการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติมาตรา ๑๖๘ วรรคเก้า ไม่ได้บัญญัติว่าคณะกรรมการต้องพิจารณาให้งบประมาณตามที่หน่วยงานนั้นเสนอขอเพิ่ม คณะกรรมการอาจพิจารณาตามความจำเป็นของหน่วยงานเป็นรายกรณี โดยพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นประมาณการรายได้ของประเทศ ภาพรวมของเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาล ความคุ้มค่าของโครงการแผนงาน รายจ่ายจริงของงบประมาณปีที่ผ่านมา และงบประมาณค้างปี เป็นต้น บทบัญญัติมาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า จึงเป็นเพียงบทบัญญัติว่าด้วยกรอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณที่เป็นหลักประกันในการได้รับงบประมาณของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าจะไม่ถูก

แทรกแซงโดยมิชอบ เพื่อเป็นการคุ้มครองหน่วยงานดังกล่าวว่า จะไม่ถูกคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้อำนาจแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วยการจัดสรรงบประมาณให้อย่างไม่เพียงพอ บทบัญญัติมาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า จึงเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นภารกิจที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถด้านการวิเคราะห์เฉพาะด้าน เช่น การวิเคราะห์งบลงทุน ภาวะเศรษฐกิจ การประมาณการรายได้ การประมาณการวงเงินงบประมาณ เป็นต้น ส่วนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายก็ต้องอาศัยผู้ที่มีประสบการณ์ในการตัดลดงบประมาณรายจ่ายในรายการที่ไม่สอดคล้องและไม่มีความจำเป็น ทั้งต้องเข้าใจสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจ และภาพรวมของแผนงานโครงการของรัฐ หากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ย่อมเป็นเรื่องความรับผิดชอบที่ต้องถูกตรวจสอบได้ตามหลักการแบ่งแยกและดุลคานอำนาจในระบบเสรีประชาธิปไตย การที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยว่าการจัดสรรงบประมาณอย่างไรจึงจะเพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระของหน่วยงานรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง ไม่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเสียเอง

เมื่อพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงจากการชี้แจงของสำนักงานงบประมาณว่า สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. มีเงินคงเหลือสะสมที่เหลือจ่ายจากเงินงบประมาณประจำปี โดยสำนักงานศาลยุติธรรมมีเงินคงเหลือสะสมถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๒๐,๓๙๔,๙๗๒,๔๑๘.๖๕ บาท สำนักงานศาลปกครองมีเงินคงเหลือสะสมถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๒,๑๗๕,๑๗๔,๑๕๒.๔๑ บาท สำนักงาน ป.ป.ช. มีเงินคงเหลือสะสมถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๒,๕๙๖,๖๖๔,๙๑๑.๑๕ บาท ซึ่งเป็นเงินจำนวนที่มากกว่าจำนวนที่ถูกปรับลด ข้อเท็จจริงจึงยังไม่พอพียงได้ว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระ

สำหรับประเด็นที่ผู้ร้องอ้างว่า สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการไฉไลแล้ว แต่คณะกรรมการมิได้เรียกไปชี้แจง นั้น

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า หน่วยงานทั้งสามมีโอกาสชี้แจงแสดงเหตุผลเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ
ซึ่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการ และคณะกรรมการฯ ได้รายงานให้คณะกรรมการได้ทราบและ
ใช้ประกอบการพิจารณาแล้ว กรณีจึงยังไม่ถึงขนาดเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยปราศจากหลักเกณฑ์
และเหตุผล อันจะทำให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือ
การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ดังนั้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗
มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง
และสำนักงาน ป.ป.ช. มิได้ขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด และวรรคเก้า เห็นควรให้ยกคำร้อง

นายจรัญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ