

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

๑.๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๒ คน ยื่นคำร้องเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ เสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก เนื่องจากได้ตรวจพบการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี) ในฐานะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณฯ และในฐานะประธานคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก ที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ กระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณและกระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ กล่าวคือ

ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ฯ ในฐานะประธานคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญได้ใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ จำนวนในรายการ และกระทำด้วยประการใด ๆ ในโครงการต่าง ๆ ในแผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กำหนดวงเงินไว้ จำนวน ๓,๒๒๖,๕๔๓,๖๐๐ บาท โดยไม่มีรายละเอียดโครงการ และในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย กำหนดวงเงินไว้ จำนวน ๑,๖๔๐,๖๘๙,๔๐๐ บาท โดยไม่มีรายละเอียดโครงการ โดยใช้วิธีการต่าง ๆ ในการประชุมคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญจัดทำรายละเอียดเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการในแผนงานทั้งสองตามที่ตนและพวกต้องการเพื่อจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงไปในพื้นที่จังหวัดตนเองกับพวก ตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณฉบับที่ ๘ เล่มที่ ๔ ซึ่งมีงบประมาณรายจ่ายถูกจัดสรรลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ที่เคยเป็นเขตพื้นที่เลือกตั้งในอดีตของว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ฯ เป็นจำนวน ๔๒๐ ล้านบาท จนเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำมาอภิปรายว่า งบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้ มีการกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่

ของผู้เป็นอนุกรมมาธิการวิสามัญมากเป็นพิเศษ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมไว้ท้ายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ว่า ให้ไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของแผนงานโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศ ให้กระจายทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ฯ ได้ยอมรับในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว และรับจะนำไปแก้ไขตามนั้น นอกจากนี้ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ฯ ยังได้มีหนังสือถึงเพื่อนสมาชิกพรรคไทยรักไทย เพื่อขอแสดงความรับผิดชอบและขออภัยที่ไม่สามารถจะกระจายงบประมาณรายจ่ายไปยังทุกพื้นที่ที่สมาชิกพรรคไทยรักไทยต้องการได้

๑.๒ ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย (โดยต้องพิจารณาวินิจฉัยภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ด) และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็นบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้แทนคณะรัฐมนตรี คือ สำนักงบประมาณและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๒. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์ การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก หรือไม่

กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยสังเขปมีว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะมอบนโยบายให้กระทรวงและหน่วยงานไปกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องพิจารณาจัดทำคำของบประมาณรายจ่าย เสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงบประมาณจัดทำข้อเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ สำนักงบประมาณจะดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบก่อนนำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เป็นสามาระ ในวาระที่หนึ่งเป็นขั้นรับหลักการ เมื่อรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ โดยมีอำนาจพิจารณารายละเอียดและปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานในรายการต่าง ๆ เมื่อปรับลดได้จำนวนเท่าใด คณะรัฐมนตรีจะขอเพิ่มงบประมาณ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอเพิ่มงบประมาณให้แก่กระทรวงและหน่วยงาน เพื่อจัดทำคำของบประมาณเพิ่มเติม ส่งไปยังสำนักงบประมาณ รวบรวมเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนนำเสนอคณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว จะเสนอรายงานพร้อมร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายฯ ที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมาธิการฯ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ในวาระที่สอง จากนั้นจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สามก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนา ด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ข้อเท็จจริง ฟังได้ว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำโครงการในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งสองกรณี โดยมีหลักเกณฑ์ที่ต้องเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนา ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวตามที่คณะรัฐมนตรีวางไว้ ทั้งนี้ ได้ผ่านการพิจารณาถ้อยแถลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย และจัดส่ง สำนักงบประมาณเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบ และไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรืออนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้อำนาจหน้าที่เพิ่มเติมรายการ และกระทำด้วยประการใด ๆ ในงบประมาณรายจ่าย ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย อันมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗ ตามที่ผู้ร้อง กล่าวอ้างแต่อย่างใด

๓. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ไม่ปรากฏว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัครโรจน์ และนายอมร รักษาสัตย์

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๑ ตอนที่ ๓๐ ก วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๗

ย่อโดย นายชวลิต ศรีโฉมงาม
กลุ่มงานคดี ๒