

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๘

วันที่ ๑ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { นายภักดิ์ น่วมเจิม และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
รวม ๑๒๑ คน
นายพิเชษฐ์ เชื้อเมืองพาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ผู้ถูกร้อง

นายภักดิ์ น่วมเจิม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะ รวม ๑๒๑ คน (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามคำร้องซึ่งอ้างว่า นายพิเชษฐ์ เชื้อเมืองพาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง (ผู้ถูกร้อง) กระทำการฝ่าฝืน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง โดยการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำ ด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้ งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ คำร้องได้อ้างอิงพฤติการณ์และการกระทำ ของผู้ถูกร้องเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ และ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่าการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสาม ต้องเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณซึ่งกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เนื่องจากบทบัญญัติ ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณในกระบวนการทางนิติบัญญัติ ของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย โดยแยกผู้มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ ผู้มีอำนาจ ในการอนุมัติงบประมาณ และผู้มีอำนาจในการบริหารงบประมาณ ออกจากกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีหน้าที่ และอำนาจในการตรวจสอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งยังไม่ผ่านเป็นกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี



งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ ได้รับการพิจารณาเสร็จสิ้น และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแล้ว จึงไม่อยู่ในขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายในกระบวนการทางนิติบัญญัติ กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสาม ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๗) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะในกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ ซึ่งรวมไปถึงไม่รับพิจารณาวินิจฉัยคำขอให้ผู้ถูกร้องชดใช้เงินคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้ด้วย และมีมติเสียงข้างมาก (๘ ต่อ ๑) ให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะการกระทำของผู้ถูกร้องในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า การที่ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ของสภาผู้แทนราษฎร มีการขอลอนคำขอแปรญัตติ รวมถึงต่อมาขอลอนโครงการขอจัดสรรงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการตามคำร้องศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งจำหน่ายคดีเพราะไม่มีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยคดีต่อไป หรือไม่

ในส่วนประเด็นตามคำร้อง ให้กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกร้องมีส่วนในการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ในโครงการทั้งสาม หรือไม่

ประเด็นที่สอง มีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสองและให้การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล หรือไม่ หากผู้ถูกร้องเป็นผู้กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสาม หรือไม่ เพียงใด

ความเห็น

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเป็นกฎหมายที่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กระบวนการตราและเนื้อหาของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายจึงต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๑) ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กร

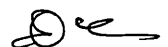


ที่มีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายไว้ ๒ ประการ

ประการแรก ห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการเพิ่มรายการรายจ่ายหรือเพิ่มจำนวนเงินงบประมาณในรายการรายจ่าย ย่อมเป็นการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายอันนำไปสู่การเพิ่มภาระทางการคลังของประเทศ อีกทั้งหากยอมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมรายการหรือเพิ่มงบประมาณได้ ย่อมเป็นการให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ซึ่งขัดต่อหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดจ่ายเงินแผ่นดิน ด้วยเหตุที่อำนาจในการริเริ่มหรือการเพิ่มงบประมาณเป็นของฝ่ายบริหาร ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่สามารถแปรญัตติเพิ่มรายจ่ายได้ แต่สามารถแปรญัตติตัดหรือลดรายจ่ายที่ไม่ใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันได้

ประการที่สอง ห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (๑) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้ (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากเงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้เป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องดำเนินการชำระหนี้ตามข้อผูกพันที่รัฐบาลได้ไปกู้เงินไว้ ส่วนเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายเป็นกรณีมีกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินเพื่อการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่มีอำนาจในการแปรญัตติเป็นการลดหรือตัดรายจ่ายตามข้อผูกพันนี้

บทบัญญัติที่มีลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓๓ และได้บัญญัติทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ส่วนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๐ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ เนื่องจากในอดีตก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น การแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมิได้มีเจตนามุ่งที่จะแปรญัตติเพื่อนำเงินงบประมาณไปอยู่ในอำนาจการใช้จ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเริ่มมีแนวคิดที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวงเงินที่จะนำไปใช้จ่าย โดยให้เหตุผลว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พบเห็นปัญหาของประชาชนโดยตรงบ้าง มีราษฎรมาร้องเรียนเพื่อให้แก้ไขปัญหาให้บ้าง จึงเริ่มมีการแปรญัตติเพื่อกันเงินส่วนหนึ่งไว้ให้อยู่ในอำนาจที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำไปใช้จ่ายทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาของราษฎรได้โดยตรง และมีแนวโน้มที่จำนวนเงินดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้นทุกปี และแนวโน้มที่จะเกิดการทุจริตอันเนื่องมาจากการจัดทำโครงการดังกล่าวมากขึ้น จึงได้มีการแก้ปัญหาโดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา



หรือกรรมการสิทธิการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ เพราะมิใช่หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีบัญญัติข้อห้ามในลักษณะดังกล่าวแล้วรูปแบบการแปรญัตติเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจใช้จ่ายเงินงบประมาณยังคงเกิดขึ้นตลอดมาและมีจำนวนสูงขึ้นตามลำดับและพฤติกรรมแห่งการกระทำส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการดำเนินการอย่างครบวงจรโดยร่วมกันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ประจำโดยที่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่ได้บัญญัติสภาพบังคับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนไว้ชัดเจน ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงได้กำหนดโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีการกระทำที่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณตามความในวรรคสามแห่งมาตรานี้ โดยแบ่งโทษเป็นดังนี้

๑. การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา โดยให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืบ โดยกำหนดอายุความในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไว้เป็นเวลาสี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

๒. คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการ หรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืบด้วย โดยกำหนดอายุความในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไว้เป็นเวลาสี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ อายุความที่กำหนดไว้สี่สิบปีดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้มีเวลาพอสมควรในการตรวจสอบและเรียกคืนเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะสามารถดำเนินการได้เมื่อรัฐบาลที่กระทำการอันไม่ชอบนั้นได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อการป้องกันการครอบงำการใช้จ่ายงบประมาณโดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาที่เห็นว่ามีกระทำการที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสองให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ทั้งนี้ หน้าที่และอำนาจดังกล่าวเป็นหน้าที่และอำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติ



ว่าด้วยผลแห่งการวินิจฉัยว่า ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีอาการกระทำดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้สั่งยับยั้งให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้นั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

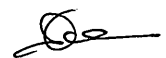
ผู้ถูกร้องได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง สังกัดพรรคเพื่อไทย จังหวัดเชียงราย เขตเลือกตั้งที่ ๗ ประกอบด้วยพื้นที่อำเภอแม่จัน อำเภอเชียงแสน อำเภอดอยหลวง อำเภอเชียงของ และอำเภอเวียงแก่น ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๖ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่สอง ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติเลือกรองประธานสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง และเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๗ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ตามคำร้องกล่าวหาว่า ผู้ถูกร้องมีส่วนในการเสนอ การแปรญัตติ หรือ การกระทำด้วยประการใด ๆ ในการใช้งบประมาณรายจ่าย ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย โดยการสั่งให้มีการจัดทำโครงการเพื่อเสนอขอจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ และเสนอโครงการแบบเดียวกันต่อเนื่องกันอีกในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ข้อเท็จจริงตามคำร้องอ้างว่าในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ โดยผู้ถูกร้องได้มอบหมายให้นายจිරพงษ์ วัฒนะรัตน์ ซึ่งขณะนั้นเป็นที่ปรึกษาคณะทำงานทางการเมืองของผู้ถูกร้อง เป็นผู้ดำเนินการจัดทำ “โครงการสนับสนุนและส่งเสริมประชาชนที่ร้องข้อร้องเรียนผ่านการพิจารณาของประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร” จำนวน ๔ โครงการ ต่อมาสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่า การจัดทำโครงการดังกล่าว “มีวิธีการดำเนินการในรูปแบบการให้ทุน และเงินช่วยเหลือ จึงน่าจะขัดต่อพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่กำหนดให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย อีกทั้งยังสุ่มเสี่ยงต่อการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔



ที่กำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำ ด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย” ผู้ถูกร้องจึงมอบหมายให้นายจිරพงษ์ วัฒนะรัตน์ ปรับเปลี่ยนโครงการดังกล่าวให้เหลือเพียง ๓ โครงการ คือ (๑) โครงการพัฒนาศักยภาพเยาวชนและประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย (๒) โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข และ (๓) โครงการส่งเสริมบทบาทของสตรีทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และผู้ถูกร้องลงนามให้ความเห็นชอบการจัดทำโครงการทั้งสามโครงการ และประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบคำขอของสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร ต่อมาในชั้นการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีมีการปรับลดวงเงินงบประมาณตามคำขอ ของทั้งสามโครงการดังกล่าว

ในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ ของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำคำขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ และคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาแล้วเห็นชอบ คำขอแปรญัตติรายการเสนอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทั้ง ๓ โครงการ ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าวเช่นเดียวกัน ดังนั้น การที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำคำขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในโครงการดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกร้องซึ่งเป็นผู้ริเริ่มโครงการโดยการให้ความเห็นชอบในการจัดทำ โครงการดังกล่าว

หลังจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ บังคับใช้ เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว วิธีใช้จ่ายตามโครงการกำหนดให้ประชาชนยื่นคำขอจัดกิจกรรม ต่อผู้ถูกร้องเพื่อให้ผู้ถูกร้องเสนอคำขอดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริหารโครงการพิจารณานุมัติคำขอ จัดกิจกรรมซึ่งผู้ถูกร้องเป็นกรรมการในคณะกรรมการพิจารณานุมัติคำขอทั้งสามโครงการด้วยตามคำสั่ง ผู้แทนราษฎรที่ ๗๗/๒๕๖๗ ที่ ๗๘/๒๕๖๗ และที่ ๗๘/๒๕๖๗ ซึ่งคำสั่งผู้แทนราษฎรทั้งสามลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๗ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องมีพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำด้วยประการใด ๆ ซึ่งมีผลให้ตนซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๖๘ เพื่อนำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินไปใช้ประโยชน์ในการหาเสียงหรือสร้างคามนิยม ให้แก่ตนเองในเขตเลือกตั้ง



ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำคำขอของงบประมาณ ๓ โครงการที่มีลักษณะเดียวกันและต่อเนื่องกับโครงการที่เคยได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ โดยมีการขอรับงบประมาณในโครงการของสำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

(๑) โครงการพัฒนาศักยภาพเยาวชนและประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย งบประมาณ ๒๕๐,๕๗๒,๘๐๐ บาท

(๒) โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข งบประมาณ ๒๐๑,๑๓๘,๐๐๐ บาท

(๓) โครงการส่งเสริมบทบาทของสตรีทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข งบประมาณ ๑๔๑,๘๕๐,๐๐๐ บาท

ประเด็นข้อกฎหมายเบื้องต้นที่ต้องวินิจฉัย เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงในการไต่สวนข้อเท็จจริงของศาลรัฐธรรมนูญว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขอรับงบประมาณได้ขอถอนคำขอแปรญัตติ และต่อมา มีการขอถอนโครงการที่ขอรับงบประมาณทั้งสามโครงการออกจากรายการในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นประเด็นข้อกฎหมายเบื้องต้นที่ต้องวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งจำหน่ายคดีเพราะไม่มีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยคดีต่อไปหรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏในชั้นที่ศาลทำการไต่สวนว่ากลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอถอนโครงการทั้งสามข้อพิจารณาในเบื้องต้นมีว่า กรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอถอนคำขอแปรญัตติและต่อมาขอถอนโครงการออกจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งจำหน่ายคดีเพราะไม่มีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยคดีต่อไปหรือไม่ ซึ่งข้อเท็จจริงจากการไต่สวนปรากฏว่ากลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎรขอถอนโครงการทั้งสาม และเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอปรับลดงบประมาณของโครงการทั้งสามเหลือศูนย์บาท ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกโครงการทั้งสามออกจากคำขอจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙

เห็นว่า แม้ว่าโครงการทั้งสามอันเป็นมูลเหตุแห่งคดีนี้สิ้นผลไปแล้วก็ตาม แต่ไม่มีผลทำให้การกระทำของผู้ถูกร้องที่เกี่ยวข้องกระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๙ อันเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วถูกกลบล้างไป และไม่มีผลต่อการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ต้องพิจารณาว่าเป็นกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง หรือไม่ ประกอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสาม ไม่เพียงบัญญัติให้การกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔



พรรคสอง เป็นอันสิ้นผลแล้วเท่านั้น แต่ยังได้บัญญัติมาตรการลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาผู้กระทำการดังกล่าวให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาของคดีได้ตามประเด็นวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกร้องมีส่วนในการเสนอ การแปรรูปคดี หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ในโครงการทั้งสาม หรือไม่

เห็นว่า จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงประกอบคำเบิกความของผู้ถูกร้องและผู้บริหารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องทุกคน ได้ความตรงกันว่า โครงการตามคำร้องทั้ง ๓ โครงการที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตั้งเป็นรายการขอรับจัดสรรงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ เป็นโครงการที่ต่อเนื่องจากโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๘ และเป็นโครงการที่เป็นดำริของผู้ถูกร้องในฐานะรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ผู้บริหารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับนโยบายของผู้ถูกร้องไปจัดทำโครงการในรายละเอียดเพื่อให้เป็นไปตามแบบการขอตั้งรายการเพื่อรับการจัดสรรงบประมาณที่สำนักงบประมาณกำหนด จึงต้องมีการขอความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องในฐานะผู้ที่เป็นต้นเรื่องที่มีดำริให้มีการจัดโครงการ ส่วนการดำเนินการให้เป็นไปตามโครงการซึ่งรวมถึงการพิจารณาอนุมัติให้มีการจัดทำโครงการอย่างไรหรือในพื้นที่ใดเป็นรายละเอียดที่มีคณะกรรมการที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะหน่วยงานที่รับงบประมาณจะเป็นผู้รับผิดชอบ

นอกจากนี้ จากการไต่สวนข้อเท็จจริงประกอบคำเบิกความของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายนาถะ ดวงวิชัย) ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง (นายธีรวัฒน์ เอื้อพอล) และวิทยากรชำนาญการ (นายวรพงษ์ แพร่ม่วง) ยืนยันข้อเท็จจริงตามบันทึกข้อความกลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘ ว่า ผู้ถูกร้องลงลายมือชื่อให้ความเห็นชอบการเสนอคำขอแปรรูปคดีเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ของโครงการทั้งสาม เนื่องจากเป็นโครงการที่สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดทำขึ้นเพื่อให้มีการดำเนินการโครงการทั้งสามอย่างต่อเนื่องตามดำริของผู้ถูกร้องซึ่งได้เริ่มมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ แต่เมื่อคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ทั้งสามโครงการได้ตั้งไว้รวมทั้งสิ้น ๕๙๓,๕๖๐,๘๐๐ บาท ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้รับการจัดสรรตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙

See

รวมทั้งสิ้น ๑๗๘,๑๒๕,๐๐๐ บาท ผู้ถูกร้องจึงมีส่วนทำเรื่องเสนอคำแปรญัตติขอเพิ่มการจัดสรรงบประมาณในส่วนดังกล่าว แต่การให้ความเห็นชอบให้เสนอคำแปรญัตติของผู้ถูกร้องในบันทึกข้อความดังกล่าวเป็นการกระทำของผู้ถูกร้องในฐานะที่เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ซึ่งเป็นผู้ให้นโยบายในการจัดทำโครงการดังกล่าว ไม่ใช่การเสนอคำแปรญัตติในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็นที่สอง พิจารณาว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล หรือไม่

เห็นว่า การพิจารณาการมีส่วนโดยทางตรงในการใช้งบประมาณรายจ่ายเป็นการพิจารณาว่าผู้ถูกร้องเป็นผู้ใช้งบประมาณด้วยตนเองหรือไม่ โดยในชั้นการบริหารงบประมาณ หากผู้ถูกร้องเป็นผู้ใช้งบประมาณด้วยตนเอง ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีมีส่วนโดยทางตรงในการใช้งบประมาณรายจ่าย ส่วนการพิจารณาการมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายเป็นการพิจารณาตามหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยพิจารณาว่าผู้ถูกร้องเป็นผู้ได้รับประโยชน์ส่วนตนจากการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ หากผู้ถูกร้องได้รับประโยชน์ส่วนตนจากการใช้งบประมาณรายจ่าย ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

คำว่า “การเสนอ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ ที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการกระทำที่ฝ่าฝืนในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่าย หมายถึงการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าการเสนอคำขอของงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ กลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร เสนอคำขอไปยังสำนักนโยบายและแผนเพื่อรวบรวมคำขอของส่วนราชการภายในทั้งหมดและเสนอต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเพื่อเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรในฐานะเทียบเท่ารัฐมนตรีต้นสังกัดลงนามให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงบประมาณจัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ตามกระบวนการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แม้ว่าการเสนอโครงการทั้งสามริเริ่มมาจากคำริของผู้ถูกร้อง แต่เป็นเพียงการเสนอโครงการเป็นการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาจากส่วนราชการภายใน และเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งประธานสภา



ผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ การกระทำของผู้ถูกร้องจึงมิใช่การเสนออันเป็นการฝ่าฝืนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง คงมีเพียงประเด็นเกี่ยวกับการแปรญัตติที่ต้องพิจารณาต่อไป

ส่วนการเสนอคำขอแปรญัตติของสภาผู้แทนราษฎรให้คณะรัฐมนตรีผ่านทางสำนักงบประมาณนั้น เป็นหน้าที่และอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากประธานสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสภาในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่มีอำนาจในการเสนอคำขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอคำขอแปรญัตติในฐานะรัฐมนตรีจึงเป็นการใช้อำนาจในฐานะฝ่ายบริหารที่มีอำนาจริเริ่มการใช้งบประมาณได้ ส่วนผู้ถูกร้องมีอำนาจเสนอคำขอแปรญัตติตามคำสั่งสภาผู้แทนราษฎรที่ ๔๙/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๗ ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรมอบหมายให้ผู้ถูกร้องมีอำนาจสั่งและปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในงานด้านกิจการงบประมาณ ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอคำขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีแทนประธานสภาผู้แทนราษฎรได้

ส่วนการกระทำด้วยประการใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง นั้น หมายถึง การกระทำในทำนองเดียวกันกับการเสนอ หรือการแปรญัตติ เมื่อข้อเท็จจริงจากการไต่สวนปรากฏว่าผู้บังคับบัญชากลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง (นายธีรวัฒน์ เอื้อพอพล) เบิกความยอมรับว่า การเสนอบันทึกข้อความกลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘ ตนเขียนข้อความว่า “ให้เสนอคำแปรญัตติ” หลังจากที่ได้รับดำริจากผู้ถูกร้องให้เสนอคำแปรญัตติแล้ว โดยเขียนข้อความดังกล่าวก่อนที่ผู้ถูกร้องจะลงนาม แต่อยู่ที่ร้อยตำรวจตรี อพัทธ์ สุขะนันท์ ในฐานะเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการ เบิกความว่า กลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ไม่จำเป็นต้องเสนอคำของบประมาณและเสนอคำขอแปรญัตติต่อผู้ถูกร้องเพื่อให้ความเห็นชอบ แต่สามารถส่งคำขอของงบประมาณแต่ละโครงการของทุกส่วนราชการภายในไปยังสำนักนโยบายและแผนเพื่อรวบรวมและเสนอเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ ก่อนเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบและลงนามเพื่อส่งไปยังสำนักงบประมาณต่อไป ซึ่งกลุ่มงานต่าง ๆ ก็สามารถขอแปรญัตติได้เองโดยเป็นเรื่องปกติตามวิธีการเสนอของงบประมาณ เห็นได้ว่า หากผู้ถูกร้องมีคำสั่งไม่เห็นชอบให้เสนอคำแปรญัตติ กลุ่มงาน



รองประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงเสนอคำแปรญัตติไปยังสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ รวมทั้งการเสนอคำขอของงบประมาณและคำขอแปรญัตติโครงการทั้งสามที่มาจากกรรมาธิการเริ่มของผู้ถูกร้อง เป็นการเสนอเพื่อให้ผู้ถูกร้องให้ความเห็นเป็นการภายในกลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ซึ่งเป็นกลุ่มงานที่มีหน้าที่สนับสนุนงานเลขานุการของผู้ถูกร้องในฐานะรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง และเสนอต่อไปยังส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องผ่านการพิจารณาจากเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้คณะรัฐมนตรีผ่านสำนักงบประมาณต่อไป ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องในส่วนการเสนอคำขอ งบประมาณและคำแปรญัตติขอเพิ่มงบประมาณของโครงการทั้งสามจึงมีลักษณะเป็นการให้ความเห็นชอบ ในการจัดทำโครงการที่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ (๒) จึงเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ถูกร้องซึ่งดำริให้มีการเสนอ หรือแปรญัตติในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๙ เป็นการกระทำในฐานะรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ซึ่งได้รับ มอบหมายจากประธานสภาผู้แทนราษฎรให้อำนาจสั่งและปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับการบริหารราชการ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในงานด้านกิจการงบประมาณ ตามคำสั่งสภาผู้แทนราษฎร ที่ ๔๙/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๗ พฤติการณ์ของผู้ถูกร้องในชั้นนี้ จึงยังไม่เป็นการกระทำใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง หากแต่จะต้อง พิจารณาต่อไปว่าผู้ถูกร้องในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนได้ประโยชน์จากการใช้งบประมาณ จากโครงการดังกล่าวหรือไม่

สำหรับการพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกร้องในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ เห็นว่า การพิจารณาว่าสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือไม่ แยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี คือ การมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายโดยตรง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ จะต้องเป็นผู้ใช้งบประมาณรายจ่ายด้วยตนเอง ส่วนการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายโดยทางอ้อมนั้น จะต้องพิจารณาตามหลักการขัดกัน แห่งผลประโยชน์ว่ามีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมของผู้ที่มีหน้าที่ ในการพิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ อันเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือไม่ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง จะมีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันมิให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประโยชน์อันเป็นส่วนตน



แต่ไม่ได้ห้ามให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตน ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๒) กระทำการในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา ...” เมื่อข้อเท็จจริงจากการไต่สวนปรากฏว่าหากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๖๙ มีผลใช้บังคับแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรและใช้งบประมาณเท่านั้น ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องใช้สถานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการใช้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าว

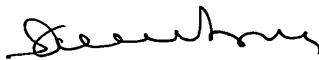
ส่วนผู้ถูกร้องมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนปรากฏว่าปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ ผู้ถูกร้องเป็นผู้ริเริ่มให้จัดทำโครงการทั้งสามเพื่อของบประมาณ และผู้ถูกร้องยังเป็นที่ปรึกษาและกรรมการในคณะกรรมการบริหารโครงการทั้งสามด้วย และแม้จะปรากฏว่าโครงการดังกล่าวจะได้ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดเชียงรายซึ่งอยู่ในเขตเลือกตั้งของผู้ถูกร้องรวมอยู่กับการดำเนินโครงการในเขตพื้นที่อื่น แต่เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของโครงการประกอบคำเบิกความของผู้อำนวยการสำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายนาถะ ดวงวิชัย) ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง (นายธีรวัฒน์ เอื้อพอฟล) และวิทยากรชำนาญการ (นายวรพงษ์ แพร่ม่วง) ซึ่งเป็นกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาให้มีการจัดโครงการดังกล่าวแล้ว เห็นว่าการอนุมัติให้มีการจัดโครงการที่ผ่านไปตามปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ คณะกรรมการที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้นจะพิจารณาจากคำขอของประชาชนซึ่งมีได้จำกัดอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น หากแต่พิจารณาดำเนินกิจกรรมทั่วประเทศและกระจายไปยังภูมิภาคต่าง ๆ มิใช่เฉพาะพื้นที่ในเขตเลือกตั้งของผู้ถูกร้องเท่านั้น โดยให้ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ยื่นคำขอให้คณะกรรมการที่รับผิดชอบโครงการเป็นผู้พิจารณาอนุมัติตามที่เห็นว่าสามารถดำเนินได้และมีความเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ และหากจะมีการพิจารณาคัดเลือกให้ไปจัดกิจกรรมตามโครงการทั้งสามได้ ผู้ถูกร้องเป็นเพียงหนึ่งในคณะกรรมการเท่านั้น ยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกร้องได้กระทำการเพื่อจะใช้สถานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปมีส่วนในทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามโครงการดังกล่าว อีกทั้งหากพิจารณาคำสั่งสภาผู้แทนราษฎร ที่ ๔๙/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๗ ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรมอบหมายให้ผู้ถูกร้องมีอำนาจสั่งและปฏิบัติราชการแทน



เกี่ยวกับการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในงานด้านกิจการงบประมาณ การที่ผู้ถูกร้องจัดทำโครงการทั้งสามดังกล่าวจึงเป็นดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อประโยชน์ของทางราชการ และเป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ (๒) การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องดังกล่าว ข้อเท็จจริงเท่าที่ปรากฏจึงยังไม่เข้าข่ายว่าผู้ถูกร้องกระทำการเสนอ แปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ในสถานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ตนมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย พฤติการณ์ของผู้ถูกร้องยังไม่เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

เมื่อวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องไม่ได้กระทำการเสนอ แปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จึงไม่มีการกระทำที่ฝ่าฝืนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และไม่มีเหตุที่ทำให้ผู้ถูกร้องสิ้นสุดสมาชิกภาพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องไม่เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสาม



(นายอุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ