

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก หรือไม่

ข้อเท็จจริง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๒ คน ได้ยื่นคำร้องเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุน เฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุน เฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก อันมีผลให้งบประมาณรายจ่ายสิ้นผลไป หรือไม่

คำร้องสรุปได้ความว่า หลังจากสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ แล้ว ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ขึ้นมา ทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นมาหนึ่งคณะ โดยมีว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ และว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ได้ใช้อำนาจเข้าไปจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ จำนวนในรายการ และกระทำด้วยประการใดๆ ในโครงการต่างๆ ในแผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ซึ่งกำหนดวงเงิน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท โดยไม่มีโครงการ

รายละเอียด และในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนากการท่องเที่ยวไทย กำหนดวงเงินไว้ ๑,๖๕๐,๖๕๕,๕๐๐ บาท โดยไม่มีโครงการรายละเอียดโดยใช้เทคนิควิธีการต่างๆ เพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในแผนงานทั้งสองดังกล่าวเพื่อจัดสรรงบประมาณลงไปในพื้นที่จังหวัดที่ตนเองกับพวกต้องการ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ในวาระที่สองและที่สามของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พบว่างบประมาณในแผนงานหรือโครงการทั้งสองดังกล่าวถูกจัดสรรลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาซึ่งเคยเป็นพื้นที่เลือกตั้งในอดีตของว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี มีจำนวนมากเป็นพิเศษ คือ ๔๒๐ ล้านบาท จนเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำมาอภิปรายว่า งบประมาณรายจ่ายในส่วนที่มีการกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่ของผู้ที่เป็นอนุกรรมการวิสามัญมากเป็นพิเศษ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้เขียนเป็นข้อสังเกตเพิ่มเติมของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ไว้ท้ายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ว่า ให้ไปจัดทำงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของแผนงานทั้งสองโครงการดังกล่าวให้กระจายทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ยอมรับว่าจะไปแก้ไขตามนั้น ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ยังได้มีหนังสือถึงเพื่อนสมาชิกพรรคไทยรักไทยเพื่อขอแสดงความรับผิดชอบและขออภัยที่ไม่สามารถกระจายงบประมาณไปยังทุกพื้นที่ที่สมาชิกพรรคไทยรักไทยต้องการได้ ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะจำนวนเงิน ๓,๒๒๖,๕๕๗,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนากการท่องเที่ยวไทย จำนวน ๑,๖๕๐,๖๕๕,๕๐๐ บาท ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวก ในฐานะคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ และกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการ มีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนากการท่องเที่ยวไทยดังกล่าวสิ้นผลไป

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ และได้ให้ผู้ร้อง และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรและชี้แจงด้วยวาจา

ผู้แทนผู้ร้อง ได้แก่ นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล นายถาวร เสนเนียม และนายวิทยา แก้วภราดัย ได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วยวาจา เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖ และชี้แจงเพิ่มเติมเป็นเอกสาร สรุปเป็นใจความได้ว่า

นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล ได้ชี้แจงด้วยวาจาว่า ตนเป็นกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณแผ่นดินมา ๑๐ สมัย คณะกรรมการวิสามัญแต่ละปีจะมีสัดส่วนอยู่ที่ประมาณ ๖๓ คน จะมาจากรัฐบาลเสนอ ๑๕ คน ที่เหลือจะเฉลี่ยตามสัดส่วนระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล ที่ผ่านในจำนวน ๑๕ คน ที่เสนอโดยรัฐบาลจะประกอบด้วยข้าราชการประมาณ ๖ - ๗ คน ซึ่งเป็นเสมือนคนที่เป็นกลาง แต่ใน ๓ ปีหลังไม่มีข้าราชการดังกล่าวเป็นกรรมการ แต่ได้แต่งตั้งอดีตรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายรัฐบาล เข้ามาเป็นกรรมการโดยตลอด และฝ่ายค้านมีเพียง ๑๓ คน ใน ๖๓ คน มีระยะเวลาทำงานน้อย คือ ๖๐ วันเท่านั้น ซึ่งเป็นระยะเวลาจำกัดทำอะไรไม่ได้อะไรไม่ได้อะไร จึงใช้วิธีการดึงอนุกรรมการ ขึ้นมาพิจารณา ปัญหาอยู่ที่คณะอนุกรรมการพิจารณางบท้องถิ่น ซึ่งพิจารณางบประมาณของกรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรมอื่นๆ ด้วย เช่น กรมทางหลวงชนบทหลังจากข่าวว่ามีการกระจุกตัวของงบประมาณจนมีการอภิปรายในสภาจนเกิดความวุ่นวายในพรรคการเมืองฝ่ายหนึ่ง ประธานคณะอนุกรรมการพิจารณางบท้องถิ่น คือ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ทำหนังสือถึงพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัดอยู่ ขออภัยและขอรับผิดชอบที่จัดงบประมาณไปกระจุกตัวจนเกิดความไม่สบายใจ คณะอนุกรรมการได้พิจารณาทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมอื่นๆ แล้วก็นำมาเสนอกรรมการใหญ่ ซึ่งมีเวลาพิจารณาเพียง ๑ ชั่วโมงเท่านั้น ว่าได้มีการปรับลดงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประมาณ ๓,๐๐๐ กว่าล้านบาท และนำไปเสนอคณะรัฐมนตรีว่าจะขอแปรญัตติเพิ่มเข้ามาเป็นวงเงินหลวมๆ งบประมาณเหล่านี้ก็กลับเข้ามาแล้ว คณะอนุกรรมการก็ไปพิจารณาแต่ละรายการปรากฏเป็นเอกสารงบประมาณเล่มเขียวออกมาว่า ไปลงพื้นที่ไหนบ้าง เป็นการพิจารณาโดยหน่วยงานโดยชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือของพรรคพวกเกิดเป็นการกระจุกตัวซึ่งต่างจากการกระจุกตัวในกรณีแรก ซึ่งเป็นการกระจุกตัวโดยรัฐบาลนำเข้ามาหลังจากปรับลดกันมาแล้ว กระจุกตัวกรณีที่สองเกิดจากการทำงานของคณะอนุกรรมการ เช่น งบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมทางหลวงชนบท กรมชลประทาน น่าจะมีการกระทำผิดรัฐธรรมนูญด้วยการกระทำของคณะอนุกรรมการสนองตอบคำเรียกร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีแนวโน้มบางส่วนที่มองให้เข้าใจว่ามีการจัดงบประมาณไปขายกัน

ส่วนนายถาวร เสนเนียม ได้ชี้แจงด้วยวาจาว่า งบประมาณของสองโครงการดังกล่าว คือ งบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ๓,๒๒๖ ล้านบาท และงบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ๑,๖๕๐ ล้านบาท ไม่มีแผนการโครงการเลย คณะอนุกรรมการชุดนี้ได้กำหนดแผนงาน โครงการ สถานที่ และยอดเงินในสองโครงการนี้เป็นการเพิ่มเติมในรายการอันเป็นการผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ สิ่งที่ร้องมาไม่ได้ผ่านคณะรัฐมนตรี คณะอนุกรรมการ ได้จัดทำขึ้นเอง รวมทั้ง ๕๒๐ ล้านบาทที่จังหวัดนครราชสีมา สภาผู้แทนราษฎรได้มีการอภิปรายจับเท็จ กันได้ว่า คณะอนุกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเพิ่มเติมรายการอันเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ ฝ่ายคณะกรรมการฯ จึงขอต่อรองจะให้มีการปรับเปลี่ยนให้เกิดความเป็นธรรมจึงกลายเป็นการทำเอกสารข้อสังเกตเพิ่มเติมของคณะกรรมการฯ จะปรับเปลี่ยนให้เกิดความเป็นธรรม หลังจากนั้น ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ก็ทำหนังสือขอภัยในสิ่งที่ไม่สามารถจัดการให้ได้ ถ้าไม่ทำผิดจะไปขอภัยทำไม อีกประการหนึ่งสิ่งที่เพิ่มเติมเข้าไปในรายการจะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปขอ ถามว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะขอใหม่ ก็มีอำนาจที่จะขอ แต่คณะกรรมการฯ ต้องส่งที่คณะรัฐมนตรี หรืออธิบดีกรมที่มีส่วนเกี่ยวข้อง คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการกำหนดแผนงาน โครงการที่จะให้อยู่ในพื้นที่ใด โครงการใด เงินเท่าใด แต่คณะอนุกรรมการฯ เข้ามาจัดการเสีย จึงผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ

นายวิทยา แก้วภราดัย ได้ชี้แจงด้วยวาจาว่า ตนได้รับการเสนอชื่อให้เป็นอนุกรรมการ โดยอนุกรรมการเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นกรรมการที่เข้าไปร่วม ตนเข้าร่วมประชุมบ้าง ไม่ได้เข้าร่วมประชุมบ้าง ที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุม เพราะว่ามีกรรมการนัดประชุมแล้วประธานเลื่อนนัด ทำให้มาจากต่างจังหวัดเข้าประชุมไม่ทัน การประชุมมีทั้งหมด ๗ ครั้ง การประชุมครั้งสุดท้ายเป็นเรื่องของ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มีการตัดลดงบประมาณในบางเทศบาลบางท้องถิ่นหลังจากประชุมนัดที่เจ็ดแล้วก็ไม่มีการเรียกประชุมอีกเลยไม่ทราบว่าจะผลสรุปเป็นอย่างไร แต่มีความเห็นว่าเอกสารที่ได้รับ เมื่อมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า งบเงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะกิจของจังหวัดนครราชสีมาสูงเป็นพิเศษถึง ๕๒๐ ล้านบาท จึงเห็นว่าเป็นการพิจารณางบประมาณในส่วนที่มีการกระจุกตัว

เอกสารชี้แจงเพิ่มเติมของผู้ร้องมีใจความเช่นเดียวกันกับคำร้องและมีการแนบโครงการรายละเอียด งบประมาณในโครงการทั้งสอง และระบุว่าโครงการใดในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ขอการสนับสนุนมา

สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องที่ชี้แจงด้วยวาจาและเสนอเอกสารชี้แจง ได้แก่ นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา และนายวราเทพ รัตนากร ในฐานะผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะรองประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ คนที่เจ็ด และประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายพรชัย นุชสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ นายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และนางวานิช หงสประภาส ผู้อำนวยการสำนักจัดทำงบประมาณส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น และนายสุรชัย ภู่งประเสริฐ รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในฐานะผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และนายสาโรช คัชมาตย์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และนายธวัชชัย พักอังกูร รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในฐานะผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทั้งหมดมาชี้แจงในวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖ ตั้งแต่เวลา ๑๓.๓๐ น. และนายธวัชชัย พักอังกูร ได้มาชี้แจงเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่งในฐานะผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๖ เวลา ๑๕.๐๐ น.

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่สอง และนายวราเทพ รัตนากร รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง ชี้แจงสรุปได้ความว่าเจตนารมณ์ของการบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหกขึ้น เพื่อยกเลิกการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เรียกกันว่า งบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรืองบ ส.ส. หรืองบพัฒนาจังหวัดที่เคยจัดสรรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คนละ ๕ ล้านบาท ๑๐ ล้านบาท จึงบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามามีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าว และในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมา ยืนยันได้ชัดเจนว่า ไม่มีงบ ส.ส. หรืองบทำนองเดียวกับงบ ส.ส. จึงไม่มีการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก แต่อย่างใด ส่วนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ นั้น เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เสร็จสิ้นเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๖ คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญขึ้น ๔ คณะ และการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ มีลักษณะคล้ายๆ กับหลายๆ ปีที่ผ่านมา และในเรื่องใด คณะกรรมการวิสามัญฯ เห็นว่า เป็นเรื่องที่ใช้เวลาและมีความซับซ้อนต้องพิจารณาในรายละเอียดก็จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาและเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วก็ต้องทำรายงานเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่รวมทั้งการพิจารณาในส่วน

ที่เกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ ได้มีการปรับลดงบประมาณในหลายส่วนซึ่งเป็นไปตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ มอบหมายให้ไป เมื่อปรับลดลงแล้วได้มีการแปรญัตติเพิ่ม ซึ่งเป็นรายการที่ผ่านคณะรัฐมนตรีทุกรายการ ส่วนรายการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ๒ รายการ เพื่อกรรมการพิจารณานั้น รายละเอียดอยู่ในชั้นของการนำเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และทางคณะกรรมการวิสามัญ ก็ได้มอบหมายให้ทางคณะกรรมการวิสามัญชุดดังกล่าวไปพิจารณาตามข้อสังเกตของกรรมการว่าเป็นกรรม เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น รายละเอียดของโครงการทั้งสอง คณะรัฐมนตรีโดยรัฐมนตรีเป็นผู้ส่งให้สำนักงานงบประมาณ รายละเอียดโครงการนั้น จะต้องยึดจากรัฐมนตรีที่กำกับดูแลหน่วยงานนั้นเป็นผู้ส่งโครงการ ซึ่งในชั้นกรรมการก็ได้รับบัญชีโครงการรายละเอียดจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่เจ็ด และประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญ ซึ่งแจ้งสรุปได้ความว่า

ตามที่ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๓ คน (อันที่จริงคือ ๕๒ คน) ได้กล่าวถึงตนว่าได้ใช้อำนาจหน้าที่ไม่จัดสรรงบประมาณรายจ่าย โดยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ จำนวนในรายการ และกระทำด้วยประการใดๆ ในโครงการต่างๆ ของแผนงานส่งเสริมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ยอดเงิน ๓,๒๒๖ ล้านบาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ยอดเงิน ๑,๖๕๐ บาทนั้น ผู้ชี้แจงยืนยันว่าไม่ได้มีการแปรญัตติเพิ่มเติมหรือนำเงินเหล่านี้ ด้วยเทคนิคหรือวิธีการใดๆ ลงในพื้นที่ใด และคณะกรรมการวิสามัญ ไม่เคยพิจารณาในเรื่องการแปรญัตติเพิ่มในการประชุมทั้ง ๘ ครั้ง มีบันทึกการประชุมทั้ง ๘ ครั้ง รวมทั้งการสรุปไปสู่คณะกรรมการวิสามัญ ไม่มีเรื่องเหล่านี้ ผู้ร้องได้แจ้งว่ามีการตรวจพบว่างบประมาณถูกจัดลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งของที่ร้อยตรีไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในอดีต มีจำนวนมากถึง ๔๒๐ ล้านบาท ผู้ชี้แจงยืนยันว่า จังหวัดนครราชสีมาเป็นจังหวัดใหญ่ที่สองรองจากกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปี ๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษ จังหวัดนครราชสีมาถึง ๓๒ อำเภอ ๓๘๐ กว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ประมาณ ๓๕๒ ล้านบาท ที่เป็นตัวเลข ๔๒๐ ล้านบาท อาจเป็นสิ่งเพิ่มเติมเรื่องอื่น เช่น รถขนขยะ รายละเอียดงบประมาณลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาแล้วลงในยุทธศาสตร์ ที่เป็นยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวและการพัฒนาประเทศ เช่น ถนนในการบูรณะถนนและปรับปรุงภูมิทัศน์ขึ้นเขาใหญ่ ซึ่งเป็นงบประมาณต่อเนื่องที่มีการขอไปที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรองนายกรัฐมนตรี

ก็เพียงแค่ ๔๐ ล้านบาท โครงการทุ่งสัมฤทธิ์ซึ่งเป็นโครงการสร้างอนุสาวรีย์ในประวัติศาสตร์ จำนวน ๒๘ ล้านบาท ซึ่งไม่ใช่พื้นที่ของผู้ชี้แจงโครงการสวนเฉลิมพระเกียรติซึ่งเป็นโครงการที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ พระราชทานนามสวนเฉลิมพระเกียรติ ๔๘ พรรษา จำนวน ๓๕ ล้านบาท และมีหนังสือชัดเจนว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของงบประมาณเพิ่มเติมไปที่สำนักงบประมาณ โครงการที่ชัดเจนอีกโครงการหนึ่ง คือ โครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำมูล ซึ่งเป็นโครงการตั้งแต่สมัยรัฐมนตรี หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร พบฟอสซิลช้าง ๔ งา ๑๕ ล้านปี ซึ่งรัฐมนตรีสมศักดิ์ฯ ตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการต่อ ๔ ล้านบาท เพื่อทำนิทรรศการและพิพิธภัณฑ์ที่สมบูรณ์ของฟอสซิลช้าง ๑๕ ล้านปี โครงการที่มีอยู่ในพื้นที่ของผู้ชี้แจงมีองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ประมาณ ๒๒ องค์กร จะมีงบประมาณลงอยู่ประมาณ ๑๗ ล้านบาทเท่านั้นเอง และมีเอกสารยืนยันว่ามีการผ่านโครงการตามระบบสู่กรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีแบบแปลน มีประมาณการโดยถูกต้องเรียบร้อยทุกโครงการ บางโครงการขอมา ๕๐ กว่าล้านบาท ก็ตัดเหลือ ๑๐ ล้านบาท ไม่เหมือนพื้นที่อื่นที่ได้ ๘๐ ล้านบาท ๑๐๐ ล้านบาท ถ้าเปรียบเทียบกับโครงการสำคัญๆ ของจังหวัดซึ่งเล็กกว่าจังหวัดนครราชสีมา แต่เป็นยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศ เช่น จังหวัดสงขลาได้มากกว่าจังหวัดนครราชสีมาถึง ๑ เท่า เช่น ยุทธศาสตร์พัฒนาชายแดนอำเภอสะเดา ทำถนนเชื่อมไปจังหวโหลน สายเดียวถึง ๗๐ - ๘๐ ล้านบาท ถนนทางสายเทศบาลปาดังเบซาร์หรือเทศบาลตำบลสะเดา เฉพาะอำเภอเดียวได้งบประมาณ ๒๐๐ - ๓๐๐ ล้านบาท หรืออย่างจังหวัดยะลา เป็นยุทธศาสตร์ความมั่นคงใน ๔ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้เงินมากกว่าจังหวัดนครราชสีมามากมาย

ในเรื่องของเกณฑ์ในการพิจารณางบประมาณตามยุทธศาสตร์ คณะรัฐมนตรีมีมติว่าอย่าให้กระจุกตัวและได้นำเอาเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งโดยสำนักงบประมาณ โดยมีศาสตราจารย์ ดร.เทียนฉาย กีระนันท์ เป็นประธาน เมื่อได้เกณฑ์มาก็เรียนและสำเนาแจก ส่วนการแปรญัตติเพิ่มเติมงบที่ตัด ๓,๐๕๐ ล้าน ๕ แสนบาทเศษนั้น ผู้ชี้แจงมีหน้าที่ปรับลดเสร็จแล้วเสนอคณะกรรมการใหญ่ ก็เป็นการหมดหน้าของผู้ชี้แจง การแปรญัตติก็เป็นเรื่องของส่วนราชการขอเงินเพิ่มเข้ามาไปเป็นเงินอุดหนุนสำหรับพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเร่งด่วน ซึ่งตั้งไว้แล้ว ๕๐๐ ล้านบาท เพิ่มให้อีก ๑,๕๐๐ ล้านบาท เป็น ๒,๐๐๐ ล้านบาท อีกโครงการหนึ่งเป็นโครงการหอกระจายข่าวทั่วประเทศ ๑,๕๕๐ ล้านบาท

สำหรับยอด ๓,๒๐๐ กว่าล้านบาท อันเป็นงบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และงบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยวไทย ๑,๖๐๐ กว่าล้านบาท

ที่ผ่านมาเป็นยอดรวมไม่มีโครงการละเอียด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไปร่างโครงการมาตอนแรก เสนอโครงการหยิบจากในตะกร้าท้องถิ่นทั่วประเทศ ๖,๐๐๐ กว่าแห่งขอเข้ามา หยิบออกได้ ๑๐๐ กว่าโครงการ ทางอนุกรรมการก็บอกว่า กระจุกไปให้ไปดูมาใหม่ก็กระจายมาเป็น ๗๐๐ - ๘๐๐ โครงการ แล้วเข้ามาสู่เอกสารงบประมาณเล่มเขียว โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ลงชื่อส่ง ไม่ใช่อยู่ๆ มาพิมพ์ได้เลย

ผู้แทนคณะรัฐมนตรี ได้แก่ นายพรชัย นุชสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณและนายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ชี้แจงสรุปได้ความว่า

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติวงเงินตามที่สำนักงบประมาณเสนอ คือ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ โดยไม่มีโครงการรายละเอียด สภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบในวงเงินดังกล่าว ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ วาระที่หนึ่ง โดยไม่มีโครงการรายละเอียด เมื่องบประมาณรายจ่ายนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ คณะรัฐมนตรีได้มีมติตั้งข้อสังเกตว่า ไม่ประสงค์ให้มีการกระจุกตัว สำนักงบประมาณจึงรับเรื่องมาพิจารณาโดยตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อวางหลักเกณฑ์ไม่ให้มีการกระจุกตัว และเมื่อทำเสร็จก็ได้ส่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้คณะกรรมการวิสามัญฯ คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ โดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณเป็นเลขานุการ แต่ไม่ได้เป็นอนุกรรมการวิสามัญฯ ด้วย จึงไม่ได้อยู่ในกระบวนการพิจารณาของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ เมื่อคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาเสร็จแล้วก็เสนอเข้าคณะกรรมการวิสามัญฯ ในส่วนของงบที่กำหนดวงเงินโดยไม่มีรายละเอียดต้องไปทำรายละเอียดในชั้นของคณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป สำหรับงบตามโครงการ ๓,๒๒๖ ล้านบาทนี้ ปกติกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะมีแผนงานอยู่แล้ว และได้ส่งให้สำนักงบประมาณแต่มีได้นำรายละเอียดเข้าสู่คณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาแล้ว สำนักงบประมาณจะพิมพ์เป็นเล่มไม่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอีก และเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองและวาระที่สาม เลขานุการของคณะกรรมการวิสามัญฯ ซึ่งได้แก่ นายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ได้ชี้แจงยืนยันว่า ได้พยายามดูแลมิให้เกิดความเสียหายแก่รัฐธรรมนูญ ได้คำนึงถึงมาตรา ๑๘๐ อย่างเคร่งครัด

ส่วนนายสุรชัย ภูประเสริฐ รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ชี้แจงถึงกระบวนการจัดทำงบประมาณปี ๒๕๕๗ ว่า ดำเนินการเช่นที่เคยทำมาทุกปี ก่อนจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ต่อสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาทิศทางหรือกรอบ

ยุทธศาสตร์ครั้งหนึ่ง และพิจารณาวงเงินครั้งหนึ่ง และให้ความเห็นชอบรายละเอียด และวางหลักเกณฑ์ที่ส่วนราชการจะรับไปดำเนินการ หลังจากนั้นส่วนราชการก็จะไปปรับในกระบวนการของตัวเองให้ได้งบประมาณแล้วเสนอสำนักงบประมาณและเสนอคณะรัฐมนตรีซึ่งจะจัดพิมพ์เป็นเอกสารสมบูรณ์เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในครั้งนี้นำสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เมื่อได้กรอบนี้แล้วและมีการพิจารณาปรับลด ได้มีการออกกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ จึงต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีแปรญัตติอีกครั้งหนึ่ง

นายสาโรช คัชมาตย์ และนายวัชชัย พักอังกูร ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ชี้แจงสรุปเป็นใจความได้ว่า

ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศกับการพัฒนาการท่องเที่ยวนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอขอไปยังสำนักงบประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษ และ ๓,๐๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ โดยมีโครงการรายละเอียด สำนักงบประมาณได้ปรับลดวงเงินจาก ๕,๐๐๐ ล้านบาท เหลือ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ กับงบพัฒนาการท่องเที่ยวจาก ๓,๐๐๐ ล้านบาท ปรับลดเหลือวงเงิน ๑,๖๔๐ ล้านบาทเศษ โดยไม่มีโครงการรายละเอียด คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามที่สำนักงบประมาณเสนอ และสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ในวาระที่หนึ่งได้รับหลักการงบประมาณทั้งสองโครงการโดยไม่มีปรับลดและโครงการรายละเอียด ในชั้นการอนุมัติงบประมาณทั้งสองโครงการ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายไม่ให้เกิดจุดตัว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับมติคณะรัฐมนตรีมาปรับเกลี่ยงบประมาณ ทางสำนักงบประมาณได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อวางหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

ในชั้นของการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ และคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีโอกาสชี้แจงกับคณะกรรมการวิสามัญฯ ครั้งหนึ่ง และคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ อีกครั้งหนึ่ง ตอนที่ไปชี้แจงคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ได้ชี้แจงอยู่ ๕ ชั่วโมง ได้บันทึกการตั้งข้อสังเกตในส่วนของงบประมาณทั้งสองโครงการ แล้วนำเอาข้อสังเกตต่างๆ มาปรับโครงการแล้วจัดพิมพ์บันทึกข้อมูลส่งให้สำนักงบประมาณจัดพิมพ์ปรากฏเป็นเอกสารเล่มเขียว การปรับโครงการตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ และคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้เสนอ ข้อสังเกตที่แก้ไม่ได้หมายความว่า ต้องทำตามข้อสังเกตทุกกรณี ต้องนำข้อสังเกตมาพิจารณาว่าสอดคล้องกับนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ โครงการที่ปรากฏอยู่ในเล่มสีเขียว

๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ มีบางส่วนที่เป็นโครงการในคำของบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในตอนแรก ๕,๒๐๐ ล้านบาท และโครงการบางส่วนไม่ได้อยู่ในนั้น เป็นโครงการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำขึ้นใหม่ โดยพิจารณาจากข้อสังเกตการพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร และในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ และคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีได้มีเพียง ๒ รายการ แต่มี ๑๒ แผน ซึ่งมีรายละเอียดโครงการ สถานที่ และหน่วยงานดำเนินการงบประมาณรายจ่าย ๑๒ แผนดังกล่าว มีการปรับลดมียอดเงินที่ถูกตัด ๓,๐๕๐ ล้านบาท ทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอแปรญัตติเพิ่มเป็น ๔,๐๐๐ ล้านบาทเศษ แต่เมื่อยอดวงเงินที่ตัดมีเพียง ๓,๐๕๐ ล้านบาท ทางคณะกรรมการวิสามัญฯ ก็เห็นชอบที่จะแปรญัตติเพิ่มให้ ๓,๐๕๐ ล้านบาท ส่วนงบ ๓,๒๒๖ ล้านบาท และ ๑,๖๔๐ ล้านบาท ยอดเงินยังเท่าเดิม และในงบประมาณทั้งสองโครงการไม่ได้เป็นโครงการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการบรรจุเข้าไปโดยพลการ เพราะทางสำนักงบประมาณจะกำหนดว่า ต้องเป็นโครงการที่ส่งไปจากส่วนราชการเท่านั้น ซึ่งก็คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ตรวจสอบหลังจากที่มีการพิมพ์เอกสารไปแล้วกับรายการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นส่งไปให้สำนักงบประมาณถูกต้องตรงกัน

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยมีว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เฉพาะในส่วนของโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก อันมีผลให้โครงการทั้งสองดังกล่าวสิ้นผลไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ด หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ด บัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามี

การกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าว สิ้นผลไป”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ต้องการมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการที่ทำหน้าที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ สามารถแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้ตนเองมีส่วนในการใช้เงินงบประมาณดังกล่าวทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังเช่นในอดีตที่รู้จักกันในชื่อของ “งบ ส.ส.” หรือ “งบพัฒนาจังหวัด” อันเป็นงบประมาณรายจ่ายที่กันไว้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้จัดสรรและเป็นผู้กำหนดโครงการใช้งบประมาณดังกล่าว เช่น ถ้าเป็นงบค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง ตนเองอาจนำไปใช้ในฐานะผู้รับเหมาก่อสร้างโครงการนั้นๆ หรือเป็นกรณีที่ตนเองมีส่วนในการบริหารโครงการ การห้ามดังกล่าวมีเหตุผลอยู่ที่ว่าการนำเอางบประมาณไปใช้เป็นเรื่องของการบริหาร ดังนั้น ฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดซึ่งจะต้องเป็นไปตามแผนที่ฝ่ายบริหารได้วางไว้ การกันงบประมาณให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถกำหนดโครงการใช้จ่ายได้เอง นอกจากจะไม่ถูกต้องตามหลักของการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติไม่ใช่ฝ่ายบริหารแล้ว ยังอาจขัดกับแผนการดำเนินงานที่ฝ่ายบริหารได้วางไว้ด้วย

ตามคำร้องของผู้ร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนคือ ในคำร้องของผู้ร้องได้สรุปไว้ในท้ายคำร้องว่า “คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ และกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย...” เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ได้ห้าม ในขณะที่มีการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มิให้มีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการวิสามัญฯ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย แต่ไม่ได้กล่าวถึงการพิจารณาของคณะอนุกรรมการนั้น จะหมายความว่า การพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ให้รวมถึงการพิจารณาของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ได้หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก รวมถึงการพิจารณาของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ด้วย เพราะคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ตามคำร้องได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ปฏิบัติ

หน้าที่ตามที่คณะกรรมการวิสามัญฯ มอบหมาย เมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จเรียบร้อยแล้วต้องรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการวิสามัญฯ ให้ความเห็นชอบ ดังนั้นจึงถือว่า การพิจารณาของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ จึงเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ

สำหรับประเด็นที่ผู้ร้องให้พิจารณาวินิจฉัยว่า มีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๐ วรรคหก หรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เฉพาะในส่วนของงบประมาณโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในวงเงินประมาณ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ และโครงการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวงเงินประมาณ ๑,๖๕๐ ล้านบาทเศษ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

กระทรวงมหาดไทยได้เสนอค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ไปยังสำนักงบประมาณ ซึ่งในคำร้องขอดังกล่าวมีรายการแผนงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ วงเงิน ๕,๒๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และแผนงานพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วงเงิน ๓,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งทั้งสองแผนงาน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำโดยมีรายละเอียดโครงการแนบไป

สำนักงบประมาณได้ตัดวงเงินในแผนงานทั้งสองโดยแผนงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ตั้งยอดรวมไว้ ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท โดยไม่ระบุรายละเอียดโครงการ และแผนงานพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งยอดรวมไว้ ๑,๖๕๐,๖๕๕,๕๐๐ บาท โดยไม่ระบุรายละเอียดโครงการ และคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบวงเงินในแผนงานทั้งสองตามที่สำนักงบประมาณเสนอ โดยไม่มีการตัดทอนและไม่มีการระบุรายละเอียดโครงการ

สภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ และสำหรับแผนงานทั้งสอง สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการในวงเงินตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอโดยยังไม่มีรายละเอียดโครงการ คือ แผนงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และแผนงานพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑,๖๕๐,๖๕๕,๕๐๐ บาท

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ แล้ว ได้ส่งให้คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ให้คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา

งบประมาณตามแผนงานทั้งสองดังกล่าว คือ งบประมาณโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และโครงการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการพิจารณางบประมาณโครงการทั้งสองของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวก ในฐานะคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ได้กระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ และกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการมีผลโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ หรือไม่

จากหลักฐานคำชี้แจงทั้งโดยวาจาและทั้งลายลักษณ์อักษรของผู้ร้อง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์และผู้เกี่ยวข้อง คือ ผู้แทนคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ผู้แทนคณะรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงบประมาณ และผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ได้แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ และกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการ มีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณโครงการทั้งสองตามคำร้อง

ข้อเท็จจริงรับฟังได้แต่เพียงว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบวงเงินในโครงการทั้งสองตามข้อเสนอของสำนักงบประมาณ ทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำรายละเอียดทั้งสองโครงการเสนอสำนักงบประมาณ เป็นโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑๕๕ โครงการ เป็นเงิน ๒,๗๕๕,๕๕๓,๖๐๐ บาท และโครงการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑๐๘ โครงการ เป็นเงิน ๑,๖๕๐,๖๕๕,๕๐๐ บาท แต่เมื่อมีการชี้แจงในสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาวาระที่หนึ่ง ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญฯ และคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ แล้วได้มีการตั้งข้อสังเกตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการวิสามัญฯ และอนุกรรมการวิสามัญฯ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้นำเอาข้อสังเกตดังกล่าวมาจัดทำรายละเอียดเป็นโครงการต่างๆ จำนวน ๗๖๓ โครงการ เป็นเงิน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท สำหรับโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และโครงการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑๒๒ โครงการ เป็นเงิน ๑,๖๕๐,๖๕๕,๕๐๐ บาท

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ไม่มีการแปรญัตติโดยอนุกรรมการวิสามัญฯ เพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ ในโครงการทั้งสองแต่อย่างใด การตั้งข้อสังเกตของอนุกรรมการวิสามัญฯ นั้น

ไม่ถือว่าเป็นการแปรญัตติ เพราะถ้าเป็นการแปรญัตติจะต้องมีการจัดทำเป็นโครงการและจำนวนเงินที่ขอเพิ่มที่ชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษร และในรายงานที่คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ไม่มีระบุถึงการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนรายการแต่อย่างใด

ส่วนหลักฐานเอกสารของผู้ร้องที่ระบุว่า ได้มีการจัดสรรงบประมาณทั้งสองโครงการลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา เป็นจำนวนเงินถึง ๔๒๐ ล้านบาท เพราะเป็นเขตเลือกตั้งเก่าของว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี และมีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้สนับสนุนโครงการในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา นั้น ยังไม่พออนุโลมหลักฐานข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเป็นการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนรายการ หรือเป็นการกระทำที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการ รวมทั้งตัวประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ มีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณในโครงการทั้งสอง รวมทั้งที่ลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ส่วนบางโครงการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้การสนับสนุนหรือขอผ่านมาก็เป็นขั้นตอนในการเตรียมจัดทำงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อรับหลักการและต้องสอดคล้องกับแนวทางยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยที่ได้กำหนดโดยคณะรัฐมนตรีและงบประมาณดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้รับไปดำเนินการ ดังนั้น จึงยังไม่สามารถกล่าวได้ว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการเป็นผู้มีส่วนในการใช้งบประมาณดังกล่าว ทั้งทางตรงและทางอ้อม

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ และคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ไม่มีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ