

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๖

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

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ จำนวน ๕๒ คน นำโดยนายบัญญัติ บรรทัดฐาน หัวหน้าพรรค ส่งคำร้องลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ด ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก สรุปข้อกฎหมาย และข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ดังนี้

๑. ผู้ร้องอ้างว่า ผู้ร้องได้ร่วมกันตรวจพบการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะ กรรมการวิสามัญฯ และในฐานะประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการกระทำซึ่งเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก ที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย กระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่ายและกระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ กล่าวคือ

๒. หลังจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ แล้ว ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ปรากฏตามเอกสารรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ เล่มแดง ปรากฏว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาหนึ่งคณะโดยมีว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธานคณะอนุกรรมการและว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการได้ใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

โดยการแปรรูปเพิ่มเติมรายการ จำนวนในรายการและกระทำด้วยประการใดๆ ในโครงการต่างๆ ในแผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ซึ่งกำหนดจำนวนเงินเป็นยอดลำช้า จำนวนเงิน ๓,๒๒๖,๕๔๓,๖๐๐ บาท โดยไม่มีโครงการรายละเอียดและในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยกำหนดยอดเงินลำช้าไว้ จำนวน ๑,๖๕๐,๖๘๕,๕๐๐ บาท โดยไม่มีโครงการรายละเอียด โดยใช้เทคนิควิธีการต่างๆ ในการประชุมของคณะอนุกรรมการจัดทำโครงการรายละเอียดเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการในแผนงานทั้งสองดังกล่าวข้างต้นไว้ตามที่ตนและพวกต้องการ เพื่อจัดสรรงบประมาณลงไปในพื้นที่จังหวัดที่ตนเองกับพวกต้องการ

๓. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๘ เล่มที่ ๕ ที่จัดทำขึ้นแสดงรายละเอียดโครงการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นคู่มือประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในวาระที่สองและวาระที่สามนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจพบว่างบประมาณถูกจัดสรรลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเคยเป็นเขตพื้นที่เลือกตั้งของว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในอดีตมีจำนวนมากเป็นพิเศษ คือ จำนวน ๔๒๐ ล้านบาท จนเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำมาอภิปรายว่างบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้มีภาระกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่ของผู้เป็นอนุกรรมการมากเป็นพิเศษ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้เขียนเป็นข้อสังเกตเพิ่มเติมของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ไว้ท้ายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าว ให้ไปจัดทำงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของแผนงานโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้กระจายทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ยอมรับในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว และรับจะนำไปแก้ไขตามนั้น นอกจากนั้นว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ยังได้มีหนังสือถึงเพื่อนสมาชิกพรรคไทยรักไทยเพื่อขอแสดงความรับผิดชอบและขอกฎที่ไม่สามารถจะกระจายงบประมาณไปยังทุกพื้นที่ที่สมาชิกพรรคไทยรักไทยต้องการได้

ข้อเท็จจริงทั้งหมดที่กล่าวในข้อ ๓ นี้เป็นการแสดงว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ยอมรับข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมผลักดัน และจัดการเพื่อนำเงินงบประมาณรายจ่ายตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและโครงการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปลงในเขตพื้นที่เลือกตั้งของตนในอดีตกับเขตพื้นที่เลือกตั้งของพวกเขา

เห็นได้ชัดเจนโดยปราศจากข้อสงสัยอันเป็นการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการและเป็นการกระทำการด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

๔. โดยเจตนาารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะฝ่ายบริหารมีข้อมูล มีเครื่องมือและบุคลากรเพียงพอที่จะวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ซึ่งเป็นงานที่มีความยากลำบากในขั้นตอนของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ฝ่ายบริหารจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการเตรียม และจัดทำงบประมาณทั้งหมด ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และจะทำการแปรญัตติได้ก็เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายเท่านั้น ไม่มีอำนาจเพิ่มรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ และคณะกรรมการวิสามัญฯ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการหรือกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓

๕. ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวกได้กระทำการผลักดันจัดการจนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเงินงบประมาณรายจ่ายฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในงานส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศจำนวนยอดเงินล่าช้า จำนวน ๓,๒๒๖,๕๔๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยยอดเงินล่าช้า จำนวน ๑,๖๔๐,๖๕๕,๔๐๐ บาท ซึ่งไม่มีรายละเอียดของโครงการ ด้วยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการและกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสนอ การแปรญัตติเพิ่ม ซึ่งมีผลโดยตรงและโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายในแผนงานโครงการจากยอดล่าช้าดังกล่าวข้างต้น โดยการจัดทำโครงการกำหนดจำนวนเงินสถานที่ ลักษณะของโครงการลงในพื้นที่ที่ตนเองกับพวกต้องการ ซึ่งไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย อันเป็นการกระจุกตัวของงบประมาณ และส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนผู้เสียภาษีในพื้นที่ที่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณดังกล่าวนี้ และเป็นการได้เปรียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นที่ไม่ได้เป็นคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรร

งบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความนิยมให้กับตนเองกับพวกใน คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ และอาจนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบได้ ซึ่งเคยมี ตัวอย่างมาแล้วในอดีต เช่น การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงานควบคุมโรคไข้เลือดออก และโรค ไข้สมองอักเสบ (งบยุงลาย) และงบพัฒนาจังหวัดของ ส.ส. เป็นต้น

ผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วน เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศจำนวนเงิน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยจำนวนเงิน ๑,๖๔๐,๖๘๕,๔๐๐ บาท ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวก ในฐานะคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการและกระทำด้วย ประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในการปกครอง ตามระบอบประชาธิปไตยและประชาชน จึงขอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยดังกล่าวสิ้นผลไป

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ มีมติรับคำร้อง ดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ด และมีมติให้ผู้ร้องส่งผู้แทนมาให้ รายละเอียดเพิ่มเติมในวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖ รวมทั้งให้ผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาชี้แจง ในวันเดียวกัน คือ ผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ผู้แทนคณะรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น และว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี

พิจารณาแล้วเอกสารประกอบคำร้องจำนวน ๖ รายการ คือ

๑. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เล่มที่ ๖ (สีฟ้าคาดแดง เฉพาะที่เกี่ยวข้อง)

๒. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๘ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗  
จำแนกเป็นรายจังหวัด เล่มที่ ๔ (สี่เขียวอ่อน เฉพาะที่เกี่ยวข้อง)

๓. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ (เล่มสีแดง เฉพาะที่เกี่ยวข้อง)

๔. รายงานของคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น จำนวน ๖ แผ่น

๕. ร่างข้อสังเกตเพิ่มเติมของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ จำนวน ๑ เล่ม

๖. หนังสือขอแสดงความรับผิดชอบและขอภัยฉบับลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๖ ของว่าที่  
ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี จำนวน ๑ แผ่น

เห็นว่าเอกสารประกอบคำร้องที่ศาลจะนำมาใช้ในการวินิจฉัยมีดังนี้ คือ เอกสารประกอบหมายเลข ๑  
ซึ่งอธิบายถึงยอดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนา  
ประเทศจำนวน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท ซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณฯ หน้า ๑๗๖ และ  
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์  
การพัฒนากการท่องเที่ยวไทย จำนวน ๑,๖๔๐,๖๘๕,๕๐๐ บาท ซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณฯ  
หน้า ๒๐๕ โดยผู้ร้องได้กล่าวหาว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ใช้วิธีการที่มีชอบบรรจุโครงการใช้เงิน  
ดังกล่าวอย่างกระจุยตัวเพื่อประโยชน์ของว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ และพวกพ้องโดยถือเอาโครงการ  
ในจังหวัดนครราชสีมาเป็นตัวอย่างว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ ได้สร้างโครงการขึ้นมาใช้เงินในพื้นที่  
จังหวัดนครราชสีมาถึง ๔๒๐ ล้านบาท อันเป็นการกระทำที่ผู้ร้องเห็นว่าผิดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐  
วรรคหก สำหรับเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๘ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗  
จำแนกเป็นรายจังหวัด เล่มที่ ๔ (สี่เขียวอ่อน เฉพาะโครงการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
ในส่วนที่เกี่ยวกับงบอุดหนุนเฉพาะกิจ ๒ รายการที่กล่าวถึงในเอกสารประกอบหมายเลข ๑) ส่วน  
เอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๕ และ ๖ นั้น ผู้ร้องใช้เป็นหลักฐานสำคัญในการสนับสนุนข้อกล่าวหา  
ที่ว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ กระทำการอันเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก จนทำให้  
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗  
ต้องตั้งข้อสังเกตให้รัฐบาลเกลี้ยงบประมาณในงบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้ทั่วถึงและเป็นธรรม และทำให้ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ  
ต้องทำหนังสือขอโทษต่อสมาชิกพรรคไทยรักไทยว่าไม่สามารถสนองความต้องการของสมาชิกพรรค  
ไทยรักไทยได้อย่างทั่วถึง

ต่อมาในวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖ ผู้ร้องได้ส่งผู้แทน ๓ คนมาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม คือ นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล นายถาวร เสนเนียม และนายวิทยา แก้วภราดัย สรุปลำชี้แจงของผู้แทนทั้งสามได้ ดังนี้

๑. นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล ชี้แจงโดยสรุปว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ครั้งนี้ พรรคฝ่ายค้านซึ่งมีผู้แทนอยู่ในคณะกรรมการวิสามัญฯ เพียง ๑๓ คน ไม่สามารถจะตรวจสอบการทำงานที่ไม่โปร่งใสของกรรมาธิการฝ่ายข้างมากได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่มีอำนาจในอนุกรรมาธิการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปรับลดเงินงบประมาณเอาบางส่วนไปใส่กระเป๋า และเอาโครงการบางโครงการไปขายให้แก่ผู้รับเหมา ซึ่งผู้ร้องไม่แน่ใจว่าการกระทำเช่นนี้ของกรรมาธิการผิดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก หรือไม่ จึงขอให้ศาลวินิจฉัยในประเด็นนี้โดยนายพิเชษฐฯ จะขอส่งหลักฐานมาให้ศาลรัฐธรรมนูญภายในสองวัน คือไม่เกิน ๑๐.๐๐ นาฬิกาของวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๖ (แต่นายพิเชษฐฯ ไม่สามารถส่งได้ทันตามกำหนด โดยนำส่งเอกสารให้ศาลรัฐธรรมนูญในเวลา ๑๕.๓๐ นาฬิกา จึงทำให้คณะตุลาการฯ ซึ่งได้เลิกประชุมไปก่อนแล้วเมื่อเวลา ๑๕.๐๐ นาฬิกา ไม่มีโอกาสนำเอกสารของนายพิเชษฐฯ มาใช้ประกอบการอภิปรายของคณะตุลาการฯ ได้)

๒. นายถาวร เสนเนียม ชี้แจงโดยสรุปว่ารัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์ไม่ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปทำหน้าที่เพิ่มเติมในรายการ หรือกำหนดเม็ดเงินงบประมาณตามแผนงานโครงการ เพราะถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีข้อมูล ไม่มีบุคลากรในการบริหารจัดการประเทศโดยการกำหนดเม็ดเงินงบประมาณลงในพื้นที่ต่างๆ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงได้ตัดอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการใช้งบประมาณพัฒนาจังหวัดหรือที่เรียกว่างบ ส.ส. ออกไป นอกจากนั้น บทเรียนในอดีตที่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการเพิ่มเติมรายการในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้จะนำไปสู่การทุจริตในกรณีขงขลุ่ยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ฯ เองได้เป็นคนที่น่าอภิปรายต่อต้านงบดังกล่าวจนกลายเป็นวีรบุรุษในครั้งนั้น เพราะเหตุดังกล่าวผู้ร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ จึงตัดอำนาจของกรรมาธิการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ เพื่อหาประโยชน์ให้แก่ตนเองออกไป แต่มาในครั้งนี้นักอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ฯ เป็นประธาน ได้กำหนด แผนงาน โครงการ สถานที่ และยอดเงิน ๒ ยอด ที่ปรากฏอยู่ในเอกสารประกอบคำร้อง หมายเลข ๑ ของผู้ร้อง ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมในรายการอันเป็นการผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะคณะกรรมการวิสามัญฯ หรือ ส.ส. ไม่มีอำนาจโดยเด็ดขาดที่จะทำเช่นนี้ เว้นเสียแต่ว่ารายการดังกล่าวจะผ่านคณะรัฐมนตรีเข้ามาและให้คณะกรรมการ

วิสามัญฯ ลงมติเห็นด้วย จึงเห็นว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ กระทำผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วยการเพิ่มเติมโครงการต่างๆ เข้าไปในสองโครงการที่ร้องมา หรือเข้าไปกระทำการประการหนึ่งประการใด อันมีส่วนได้เสียในการใช้เม็ดเงินงบประมาณ ถ้าว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ ไม่ได้กระทำผิด จะทำหนังสือขออภัยต่อสมาชิกของพรรครัฐบาลไปทำไม อย่างไรก็ตาม นายถาวร ฯ ยอมรับว่าถ้าการใส่โครงการลงไปในโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ๒ โครงการที่กล่าวถึง เป็นการกระทำโดยผ่านคณะรัฐมนตรีก็ไม่ผิดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก

๓. นายวิทยา แก้วภราดัย ชี้แจงว่าเนื่องจากไม่ได้เข้าประชุมครบทุกครั้งและเห็นด้วยกับผู้ร่วมลงนามในคำร้องว่า เมื่อได้ทำตารางเปรียบเทียบโครงการต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในเอกสารเล่มสี่เขียวอ่อนแล้วก็จะเห็นว่ามีผลกระทบของงบประมาณในจังหวัดบางจังหวัด โดยเฉพาะในจังหวัดนครราชสีมา จนเป็นเหตุให้คณะกรรมการวิสามัญฯ ต้องตั้งข้อสังเกตว่ามีการกระทบตัวของบกระทรวงมหาดไทย ในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและให้รัฐบาลรับไปดำเนินการให้เกิดความเป็นธรรมทั้งประเทศ

หลังจากผู้ร้องเสร็จสิ้นการชี้แจงแล้ว ได้มีผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญดังนี้

๑. คณะกรรมการวิสามัญฯ ส่งผู้แทนซึ่งเป็นรองประธานคณะกรรมการฯ มาชี้แจง ๒ คน คือ นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา และนายวราเทพ รัตนากร

๑.๑ นายพงศ์เทพ ฯ ได้ชี้แจงสรุปสาระสำคัญได้ว่า เจตนารมณ์ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่บัญญัติมาตรา ๑๘๐ วรรคหก คือ ต้องการยกเลิกงบ ส.ส. จึงเขียนไว้อย่างชัดเจนว่าไม่ให้เข้ามามีส่วนในการใช้งบประมาณและยืนยันว่าในการพิจารณางบประมาณปีนี้ไม่มีงบ ส.ส. หรืองบทำนองเดียวกับงบ ส.ส. ส่วนในงบประมาณที่มีการร้องเข้ามานั้นเป็นงบประมาณที่มีการจัดระบุลงไปอย่างชัดเจนว่ารายการไหนให้จัดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องเป็นผู้ดำเนินการตามโครงการที่ว่านั้น จึงยืนยันได้ว่าการจัดทำงบประมาณที่ผ่านมาไม่มีการทำอะไรที่เป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก

๑.๒ นายวราเทพ ฯ ชี้แจงว่า งบอุดหนุนเฉพาะกิจที่จัดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรายการว่าด้วย เรื่องของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ หรือรายการว่าด้วยยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว ไม่มีรายละเอียดโครงการอยู่ในเอกสารงบประมาณจึงหมายความว่า รายละเอียดของโครงการนั้นจะต้องยึดจากรัฐมนตรีที่กำกับดูแลหน่วยงานนั้นเป็นผู้ส่งโครงการ ซึ่งในชั้นการพิจารณาของกรรมการนั้นก็ได้รับบัญชีโครงการรายละเอียดทั้งหมดจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๒. หลังจากนั้น ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ ผู้ถูกกล่าวหาจากผู้ร้องว่ากระทำการละเมิดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ได้เข้าชี้แจงพร้อมทั้งส่งเอกสารประกอบสำคัญ ๒ รายการ

(๑) รายงานของคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการประชุมรวม ๘ ครั้ง

(๒) คำสั่งสำนักงบประมาณที่ ๑๕๗/๒๕๕๖ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ ๒๕๕๗

คำชี้แจงของว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ สรุปได้ว่า ในฐานะที่เป็นกรรมการและอนุกรรมการไม่เคยแม้กระทั่งคิดว่าจะกระทำการใดๆ ที่จะมีส่วนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งหรือทุกคนหรือกรรมการหรือสมาชิกวุฒิสภามีส่วนได้ส่วนเสียหรือมีส่วนในทางตรงทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๗ นี้ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ ยืนยันว่าไม่ได้ทำการแปรญัตติเพิ่มเติม หรือนำเงินงบประมาณเหล่านี้ด้วยเทคนิคหรือวิธีการใดๆ ไปลงในพื้นที่ใด และคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ที่เขาเป็นประธานนั้น ก็ไม่เคยทำการแปรญัตติเพิ่มเติมในการประชุมคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ทั้ง ๘ ครั้ง หลังจากชี้แจงแล้ว ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ ได้ส่งหนังสือถึงศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๖ ชี้แจงโต้แย้งข้อกล่าวหาของผู้ร้อง ดังนี้

“ตามที่พรรคฝ่ายค้าน จำนวน ๕๒ คน ได้ยื่นหนังสือถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวหากระผมในฐานะประธานอนุกรรมการวิสามัญฯ ได้มีการกระทำซึ่งเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก นั้น ขอเรียนชี้แจงโดยสรุปสั้นๆ ดังนี้

๑. ตามข้อ (๒) กระผมในฐานะประธานอนุกรรมการฯ ไม่มีอำนาจใดๆ และไม่เคยกระทำการใดๆ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม โดยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการตามที่กล่าวหา ฯ และในการประชุมของคณะอนุกรรมการฯ ทั้ง ๘ ครั้ง ไม่มีวาระการประชุม หรือการประชุมที่เกี่ยวกับการจัดทำโครงการรายละเอียดเพิ่มเติมรายการไม่ว่าในแผนงานใด การประชุมครั้งที่สำคัญซึ่งเกี่ยวกับการปรับลดงบประมาณนายวิทยา แก้วภราดัย ได้เข้าร่วมประชุมทั้งสองครั้ง

๒. ตามข้อ (๓) ในกรณีกล่าวหาว่า งบประมาณลงในจังหวัดนครราชสีมาเป็นพิเศษ คือจำนวน ๔๒๐ ล้านบาท นั้น ขอเรียนว่าได้นำเรียนชี้แจงแล้วว่าจังหวัดนครราชสีมาเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นด้านพื้นที่และประชากร แต่ยังได้รับงบประมาณต่ำกว่าจังหวัดสงขลา จังหวัดยะลา จังหวัดเชียงราย และจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีความสำคัญทางด้านยุทธศาสตร์มากกว่า และแจกแจง



รายละเอียด ให้กับสื่อมวลชนไปแล้ว ซึ่งสามารถเห็นได้เด่นชัดในยุทธศาสตร์ เช่น การพิจารณาแหล่งท่องเที่ยวเขาใหญ่ ปราสาทหินพิมาย หรือพัฒนาลุ่มแม่น้ำมูล ซึ่งเป็นแหล่งพบกระดูกช้างสีงาที่มีอายุประมาณ ๑๕ ล้านปี เป็นต้น

๓. ตามข้อ (๔) ขอเรียนชี้แจงว่า คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ได้มีการประชุมพิจารณาปรับลดงบประมาณเท่านั้น ไม่มีการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการตามที่ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด

สำหรับรายงานและโครงการที่ปรากฏตามเล่มเจียวนั้น เป็นแผนงานโครงการ ที่กระทรวงมหาดไทยลงนามโดย ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยส่งมายังสำนักงบประมาณเพื่อจัดพิมพ์ลงเป็นเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๘ เล่มที่ ๔ สีเขียวอ่อน คณะอนุกรรมการฯ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องและไม่ได้เห็นมาก่อนเช่นกัน”

๓. คำชี้แจงของผู้แทนสำนักงบประมาณ (นายพรชัย นุชสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ นายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์ รองผู้อำนวยการฯ และนางวรรณุช หงสประภาส ผู้อำนวยการสำนักจัดทำงบประมาณส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น) และผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายสุรชัย ภู่งประเสริฐ รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) สรุปได้ดังนี้

นายพรชัย ฯ ได้ชี้แจงสรุปเกี่ยวกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ว่ามีลักษณะเหมือนกับทุกๆ ปี สำหรับเอกสารเล่มสีเขียวที่เป็นปัญหาเรื่องเรียนกันนั้น ได้ทำกันมาเป็นปกติทุกปี เพียงแต่ว่าอาจจะมีการพอใจ ไม่พอใจ ก็สุดที่จะทราบได้ เพราะการกระทำตัวนั้นจริงๆ แล้ว ถึงอย่างไรก็ต้องกระทำ เพราะเงินน้อย เมื่อเงินน้อยก็กระจายไปไม่ได้ทั่วถึงจึงเกิดการไม่พอใจขึ้น สำหรับงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่เข้ามาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีแผนและโครงการอยู่แล้ว แต่สำนักงบประมาณไม่ได้นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในวาระแรกเพราะทำไม่ทันจึงต้องกำหนดเป็นงบล่าช้า และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ แล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ก็ได้มอบให้คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ซึ่งมีว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ เป็นประธาน ไปพิจารณาโดยมีนางวรรณุช ฯ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ทั้งนี้ผู้แทนสำนักงบประมาณไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องในการจัดสรรโครงการด้วยเพราะเป็นเรื่องที่คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ กับกรมที่เป็นเจ้าของงบประมาณจะไปร่วมกันพิจารณา เมื่อคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาเสร็จแล้วก็จะส่งเรื่องกลับมาให้คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เป็นผู้ให้ความเห็นชอบ และหากมีการแปรญัตติปรับลดรายการโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ กรมผู้เป็นเจ้าของงบประมาณก็ต้องส่งเรื่องให้รัฐมนตรีขออนุมัติคณะรัฐมนตรีแปรญัตติเพิ่มโครงการไปยังคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ อีกครั้งหนึ่ง

หลังจากได้รับความเห็นชอบแล้วโครงการของกรมนั้นก็จะถูกส่งไปให้สำนักงานประมาณเพื่อจัดพิมพ์เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ของกรมนั้นก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองและวาระที่สาม ต่อไป

สำหรับนายวุฒิพันธุ์ ฯ ได้ตอบข้อซักถามของตุลาการฯ ว่า ได้ชี้แจงเกี่ยวกับข้อกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๐ วรรคหก ให้กรรมการทุกคนทราบ และได้ยืนยันว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้อนุมัติการแปรญัตติเพื่อใช้เงินงบประมาณที่ถูกปรับลดไป โดยกรมที่ถูกปรับลดงบประมาณจะต้องเสนอโครงการเพิ่มเติมไปให้รัฐมนตรีของตนเพื่อส่งต่อให้สำนักงานประมาณอีกครั้งหนึ่งก่อนนำเข้าคณะรัฐมนตรีอนุมัติซึ่งในกรณีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่เป็นปัญหานั้น ก็ได้ทำไปตามขั้นตอนครบแล้ว

นายพรชัย ฯ ได้กล่าวยืนยันก่อนจบคำชี้แจงว่า สรุปแล้วทุกปีก็เป็นแบบนี้ พอดีมีเรื่องในปีนี้

ส่วนคำชี้แจงของนายสุรชัย ฯ ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้อธิบายถึงขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ในปีนี้ว่าเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

๔. คำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ นายสาโรช คัชมาตย์ อธิบดีฯ และนายรัชชัย พักอังกูร รองอธิบดีฯ สรุปได้ดังนี้

๔.๑ นายรัชชัย ฯ ได้ส่งหนังสือประกอบคำชี้แจงลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๖ โดยมีเอกสารประกอบคำชี้แจง ๖ ฉบับ ดังนี้

๑. ขั้นตอนการของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗

๒. วงเงินงบประมาณและรายการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗

๓. เอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ (เล่มฟ้าคาดแดง) ซึ่งระบุยอดวงเงินรวมในแผนงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและแผนงานด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. รายการขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ตามแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ แผนงานพัฒนา ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕. รายการงบประมาณตามแผนงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและพัฒนาด้านการท่องเที่ยวที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นปรับปรุงครั้งสุดท้าย และเสนอสำนักงานประมาณจัดพิมพ์ลงรายการในเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๘ (เล่มสีเขียวอ่อน)

๖. รายการขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗

ในเอกสารประกอบหมายเลข ๑ อธิบายขั้นตอนของการของบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามแผนงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และแผนงาน การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑. กระทรวงมหาดไทยเสนอค่าของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ไปยังสำนักงบประมาณ ซึ่งในคำขอดังกล่าวมีรายการงบประมาณดังต่อไปนี้เป็นส่วนหนึ่งของค่าของบประมาณดังกล่าว

๑.๑ แผนงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ วงเงิน ๕,๒๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๑.๒ แผนงานพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วงเงิน ๓,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๒. สำนักงบประมาณจัดทำเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ (เล่มฟ้าคาดแดง) ส่วนหนึ่งของเอกสารดังกล่าวประกอบด้วยรายการงบประมาณดังต่อไปนี้

๒.๑ แผนงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตั้งยอดรวมไว้ ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท โดยไม่ได้ระบุรายละเอียดโครงการ

๒.๒ แผนงานพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งยอดรวมไว้ ๑,๖๕๐,๖๘๕,๕๐๐ บาท โดยไม่ได้ระบุรายละเอียดโครงการ

๓. สภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ สำหรับ ๒ แผนงาน คือ

๓.๑ แผนงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ วงเงิน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท โดยยังไม่มีรายละเอียดโครงการ

๓.๒ แผนงานพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วงเงิน ๑,๖๕๐,๖๘๕,๕๐๐ บาท โดยยังไม่มีรายละเอียดโครงการ

๔. กระทรวงมหาดไทยปรับปรุงรายการงบประมาณ ตามแผนงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ แผนงานพัฒนา ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ) และแผนงานพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายการงบประมาณเบื้องต้นส่งให้สำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

๕. คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เชิญอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชี้แจงเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ และที่ประชุมให้ข้อสังเกตหลายประการ

๖. กระทรวงมหาดไทย เสนอสำนักงบประมาณขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ จำนวน ๕ รายการ วงเงิน ๔,๐๖๘,๑๘๓,๐๐๐ บาท

๗. อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ตามกรรมวิธีการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญฯ มีข้อสังเกตหลายประการ และมีมติให้คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการ

๘. กระทรวงมหาดไทยปรับปรุงรายการงบประมาณให้เป็นไปตามข้อสังเกตของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ และคณะกรรมการวิสามัญฯ แล้วจัดส่งให้สำนักงบประมาณ

๙. สำนักงบประมานำรายการตามข้อ ๘ พิมพ์รายการลงในเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๘ (เล่มสี่เขียวอ่อน) และนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม

นายสาโรช ฯ ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในขณะที่เข้าไปชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ก็ดี ต่อคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ก็ดี รวมสองครั้งใช้เวลากว่า ๑๕ ชั่วโมง โดยกรรมการและอนุกรรมการแต่ละคนก็จะให้ข้อสังเกตกันมาก แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อกรรมการหรืออนุกรรมการให้ข้อสังเกตมาแล้ว กรมจะต้องทำตามข้อสังเกตทุกกรณีเพราะต้องดูว่าข้อสังเกตเหล่านั้นเข้ากับนโยบายแห่งรัฐหรือเข้ากับยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ รวมทั้งวงเงินงบประมาณด้วย จากนั้นจึงจะปรับปรุงโครงการที่มีอยู่แล้วส่งไปให้สำนักงบประมาณ แต่ไม่ได้ส่งย้อนไปให้คณะกรรมการวิสามัญฯ อีก เพราะว่าสำนักงบประมาณมีหน้าที่ในการจัดพิมพ์เล่ม

ในการปรับปรุงโครงการก่อนที่จะส่งไปให้สำนักงบประมาณเพื่อจัดพิมพ์นี้ จะมีโครงการใหม่ที่เกิดจากข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ หรือคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ รวมอยู่ด้วย ทั้งนี้เพราะเมื่อกรมได้ตรวจสอบแล้วว่าข้อสังเกตต่างๆ เหล่านั้นสอดคล้องกับแผนงานโครงการของยุทธศาสตร์ชาติและแนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่ รวมทั้งปฏิบัติได้หรือไม่ตามวิธีการของกรมฯ และพบว่าทุกโครงการไปได้ จึงได้เสนอไปยังสำนักงบประมาณเพื่อจัดพิมพ์เป็นเล่ม (เล่มสี่เขียวอ่อน)

ในการมาชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต่อศาลรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๖ เวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา นั้น นายรัชชชัย ฯ ได้กล่าวยืนยันว่าโครงการใหม่ที่เพิ่มขึ้นจาก

๖๗๖ โครงการ เป็น ๗๖๓ โครงการ นั้น เป็นโครงการที่อยู่ในวงเงินที่ได้รับอนุมัติไว้ ๓,๒๐๐ ล้านบาทเศษ โดยได้กระจายโครงการออกไปยังพื้นที่ต่างๆ เพิ่มขึ้นเพื่อมิให้เกิดการกระจุกตัว นอกจากนั้น นายรัชชชัย ฯ ได้ตอบคำถามของตุลาการฯ ว่าโครงการต่างๆ ที่พิมพ์อยู่ในเล่มสี่เสี้ยวอ่อนตรงกับโครงการที่กรมเสนอไปหรือไม่ ว่าได้รับรายงานจากเจ้าหน้าที่ของกรมว่าถูกต้องตรงกันกับที่กรมเสนอไป และยืนยันว่า ส.ส. ไม่สามารถเสนอโครงการของตนตรงไปที่สำนักงบประมาณได้ เพราะสำนักงบประมาณจะไม่รับโครงการของ ส.ส. ใ้เข้าไปในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ

### คำวินิจฉัย

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของหน่วยงานที่มาชี้แจงและเอกสารประกอบคำชี้แจงแล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์ การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก หรือไม่

พิจารณาแล้วเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ต้องการห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสที่จะได้งบประมาณ ส.ส. เหมือนที่เคยได้มาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเก่าๆ ทั้งนี้เพราะการใช้เงินงบประมาณนั้นเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารมิใช่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นฝ่ายควบคุมการบริหารปรากฏว่าทั้งผู้ร้องและผู้แทนของคณะกรรมการวิสามัญฯ ต่างยอมรับตรงกันในประเด็นนี้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ต้องการยกเลิกงบประมาณ ส.ส. อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในวรรคหกนี้ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการวิสามัญฯ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้” ย่อมหมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการวิสามัญฯ จะต้องไม่กระทำการดังกล่าว ที่มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการวิสามัญฯ มีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้น ซึ่งหากมีหลักฐานชัดเจนว่ามีการกระทำเช่นนั้นจริง การกระทำเช่นนั้นย่อมเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ซึ่งผู้ร้องในกรณีนี้ได้กล่าวหา ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ และพวก ในฐานะคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ว่าได้กระทำการผลักดันจนเกิดการเปลี่ยนแปลงในการใช้งบประมาณรายจ่ายในแผนงานสองแผนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในงานส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์

การพัฒนาประเทศจำนวนยอดเงินลำช้า จำนวน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ยอดเงินลำช้า ๑,๖๕๐,๖๘๕,๕๐๐ บาท เพื่อทำให้ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ และพวก มีส่วนใช้งบประมาณ ในสองแผนนั้นโดยตรงหรือโดยอ้อม แต่ที่ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ ปฏิเสธข้อกล่าวหาทั้งหมดพิจารณาแล้ว คำปฏิเสธของว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ สอดคล้องกับเอกสารของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ คำชี้แจงของนายสาโรช กัษมาตย์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และนายรัชชัย พักอังกูร รองอธิบดีฯ ซึ่งยืนยันว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำรายการในแผนงานสองแผนงาน ดังกล่าวเอง รวมทั้งได้เพิ่มรายการเข้าไปในแผนงานสองแผนงานตามข้อสังเกตของกรมการ และ อนุกรมการตามที่กรมเห็นว่าสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศและแผนพัฒนาการท่องเที่ยวไทย รวมทั้งอยู่ภายในวงเงินงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติไว้ และได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ในชั้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยดำเนินการ ตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ อย่างครบถ้วนแล้ว ก่อนที่เสนอให้รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามในหนังสือแจ้งสำนักงบประมาณเพื่อจัดพิมพ์เป็นเอกสารงบประมาณ เล่มที่ ๘ ฉบับที่ ๕ (เล่มสีเขียวอ่อน) เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง และวาระที่สามต่อไป โดยไม่มีกรรมการ อนุกรมการ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอโครงการ เข้าไปในเอกสารงบประมาณดังกล่าวด้วยตนเองเลย

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณารายงานการประชุมของคณะอนุกรมการวิสามัญฯ ซึ่งว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ เป็นประธานก็ไม่ปรากฏว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ กับพวก ในฐานะอนุกรมการ ได้กระทำการแปรญัตติในแผนงานสองแผนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำให้ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ และพวกพ้อง มีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณในแผนงานสองแผนดังกล่าว

ส่วนหลักฐานที่ผู้ร้องนำส่งศาลรัฐธรรมนูญนั้นยังไม่มีน้ำหนักพอที่จะฟังได้ว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ และคณะอนุกรมการวิสามัญฯ ได้กระทำการใดๆ ที่ทำให้ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ และพวก มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายในสองแผนงานของกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น เพราะหลักฐานที่ผู้ร้องใช้สนับสนุนข้อกล่าวหาว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ กระทำความผิดตามที่ กล่าวหา คือ จดหมายที่ว่าที่ร้อยตรีไพโรจน์ ฯ มีไปถึงสมาชิกพรรคไทยรักไทยแสดงความรับผิดชอบ และขอภัยต่อสมาชิก พรรคไทยรักไทยโดยได้แนบโครงการต่างๆ ที่สมาชิกพรรคไทยรักไทยสนับสนุน ไปให้ดูด้วยนั้นโดยผู้ร้องอ้างว่า เป็นการแสดงว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา นั้น ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ โต้แย้งว่าจดหมายนั้นไม่ใช่เป็นการยอมรับว่ากระทำความผิดตามข้อกล่าวหา

แต่เป็นจดหมายแสดงความรับผิดชอบที่เป็นต้นเหตุที่ทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๗ เป็นที่ไม่พอใจต่อสมาชิกพรรคไทยรักไทยบางคนและขอภัยที่ไม่สามารถกระจายงบประมาณไปยังทุกพื้นที่ที่สมาชิกต้องการได้ หากจะให้ทำเช่นนั้นก็ใช้จำนวน ส.ส. มหาหยอดงบประมาณโดยไม่ต้องมีกรรมาธิการมาพิจารณาจัดสรร

พิจารณาแล้วเห็นว่า การชี้แจงข้อกล่าวหาของว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ สอดคล้องกับคำชี้แจงของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณที่ว่าไม่สามารถป้องกันการกระจุกตัวของโครงการต่างๆ ได้ เพราะงบประมาณมีจำกัด ส่วนหลักฐานที่ผู้ร้องนำส่งศาลในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๖ นั้น ก็เพียงแต่ตั้งข้อสงสัยว่ารายการโครงการหลายรายการในจังหวัดนครราชสีมาที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณในส่วนแผนงานสองแผนงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นโครงการใหม่ที่สมาชิกพรรคไทยรักไทยสนับสนุนว่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ หรือไม่ แต่เมื่อพิจารณาคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ว่าโครงการต่างๆ หลายโครงการที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๘ เล่มที่ ๕ (เล่มสีเขียวอ่อน) เป็นโครงการที่กรมจัดทำขึ้นใหม่ตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ และคณะกรรมการวิสามัญฯ ที่ต้องการให้ลดการกระจุกตัวของโครงการและกระจายโครงการไปยังพื้นที่ต่างๆ มากขึ้น จึงยังฟังไม่ได้ว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ และพวก กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ ตามที่ถูกลกล่าวหา

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ในมาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ไม่มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ