

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐานิ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗
ที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก หรือไม่

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ จำนวน ๕๒ คน มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะกรรมาธิการวิสามัญและในฐานะประธานคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก โดยมีความเห็นตามคำร้องสรุปได้ดังนี้

๑. สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ และจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร หลังจากสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ แล้วได้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ปรากฏว่าคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาหนึ่งคณะ โดยมีว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธาน และว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ จำนวนในรายการและกระทำด้วยประการใดๆ ในโครงการต่างๆ ในแผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศซึ่งกำหนดจำนวนเงินเป็นยอดลำช้า จำนวน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท โดยไม่มีโครงการรายละเอียด และในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนา

การท่องเที่ยวไทยกำหนดยอดเงินล่าช้าไว้ จำนวน ๑,๖๕๐,๖๘๕,๕๐๐ บาท โดยไม่มีโครงการรายละเอียด โดยใช้เทคนิควิธีการต่างๆ ในการประชุมคณะอนุกรรมการวิสามัญ โดยการจัดทำโครงการรายละเอียดเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในแผนงานทั้งสองดังกล่าวข้างต้นไว้ตามที่ตนและพวกต้องการ เพื่อจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงไปในพื้นที่จังหวัดที่ตนเองกับพวกต้องการ และกำหนดรายละเอียดของโครงการงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดดังกล่าว

๒. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ในวาระที่สองและวาระที่สาม นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจพบว่า งบประมาณรายจ่ายถูกจัดสรรลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเคยเป็นเขตพื้นที่เลือกตั้งของว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในอดีตมีจำนวนมากเป็นพิเศษ คือ จำนวน ๔๒๐ ล้านบาท จนเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำมาอภิปรายว่า งบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้มีการกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่ของผู้เป็นอนุกรรมการวิสามัญ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้จัดทำเป็นข้อสังเกตเพิ่มเติมของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ไว้ทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวว่าให้ไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของแผนงานโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้กระจายทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้มีหนังสือถึงเพื่อนสมาชิกพรรคไทยรักไทยเพื่อขอแสดงความรับผิดชอบและขออภัยที่ไม่สามารถจะกระจายงบประมาณรายจ่ายไปยังทุกพื้นที่ที่สมาชิกพรรคไทยรักไทยต้องการได้ เป็นการแสดงว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ยอมรับข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมผลักดันและจัดการเพื่อนำเงินงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ในโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และโครงการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปลงในเขตพื้นที่เลือกตั้งของตนในอดีตกับเขตพื้นที่เลือกตั้งของพวกตนอย่างเห็นได้ชัดเจนโดยปราศจากข้อสงสัย อันเป็นการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการ และเป็นการกระทำการด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

๓. เจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้มีความอำนาจในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะฝ่ายบริหารมีข้อมูล มีเครื่องมือและบุคลากรเพียงพอที่จะวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ซึ่งเป็นงานที่มีความยากลำบาก ในขั้นตอนของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ฝ่ายบริหาร

จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการเตรียม และจัดทำงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และจะทำการแปรญัตติได้ก็เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายเท่านั้น ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ และคณะกรรมการวิสามัญซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๓

๔. ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวก ได้กระทำการผลักดันจัดการจนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเงินงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย ยอดเงินล่าช้า จำนวน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ยอดเงินล่าช้า จำนวน ๑,๖๕๐,๖๕๕,๕๐๐ บาท ซึ่งไม่มีรายละเอียดของโครงการ ด้วยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการและกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสนอ การแปรญัตติเพิ่มเติมซึ่งมีผลโดยตรงและโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายในแผนงานโครงการจากยอดล่าช้าดังกล่าว โดยการจัดทำโครงการ กำหนดจำนวนเงิน สถานที่ ลักษณะของโครงการลงในพื้นที่ที่ตนเองกับพวกต้องการ ซึ่งไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยอันเป็นการกระทำของงบประมาณรายจ่าย และส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนผู้เสียหายในพื้นที่อื่นที่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวนี้และเป็นการได้เปรียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นที่ไม่ได้เป็นคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความนิยมให้กับตนเองกับพวกในคณะอนุกรรมการวิสามัญและอาจนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบได้ ซึ่งเคยมีตัวอย่างมาแล้วในอดีต เช่น การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงานควบคุมโรคไข้เลือดออกและโรคไข้สมองอักเสบ (งบยุงลาย) และงบพัฒนาจังหวัด (งบ ส.ส.) เป็นต้น

ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย จำนวนเงิน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์

การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยจำนวนเงิน ๑,๖๕๐,๖๘๕,๕๐๐ บาท ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวกในฐานะคณะกรรมการวิสามัญจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการและกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และประชาชนจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยในส่วนโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยดังกล่าวสิ้นผลไป

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับฟังคำชี้แจงของผู้ร้องซึ่งได้ส่งผู้แทน คือ นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล นายถาวร เสนเนียม และนายวิทยา แก้วภราดัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และศาลรัฐธรรมนูญได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ คือ นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา นายวราเทพ รัตนากร และว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ผู้แทนสำนักงบประมาณ คือ นายพรชัย นุชสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณและ นายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คือ นายสุรชัย ภูประเสริฐ รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ นายสาโรช คัชมาตย์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และนายธวัชชัย พักอังกูร รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อเท็จจริงเบื้องต้นรับฟังได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ และวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๖ สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและมีมติรับหลักการยอดเงินงบประมาณรายจ่ายรวม ๑,๐๒๘,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในวาระที่หนึ่ง แล้วได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๖๓ คน ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวิสามัญคนหนึ่งและทำหน้าที่รองประธานคณะกรรมการวิสามัญคนที่เจ็ด ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ๔ คณะ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนข้อกล่าวหาของผู้ร้อง ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ชี้แจงสรุปว่า

๑. ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ ไม่มีอำนาจใดๆ และไม่เคยกระทำการใดๆ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม ในการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการตามที่กล่าวหาฯ และในการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญฯ ทั้งแปดครั้ง ไม่มีวาระการประชุมหรือการประชุมที่เกี่ยวกับการจัดทำโครงการรายละเอียดเพิ่มเติมรายการ ไม่ว่าจะในแผนงานใด การประชุมครั้งที่สำคัญสองครั้งซึ่งเกี่ยวกับการปรับลดงบประมาณรายจ่ายนั้น นายวิทยา แก้วภราดัย ได้เข้าร่วมประชุมทั้งสองครั้ง

๒. ในกรณีกล่าวหาว่า งบประมาณรายจ่ายในจังหวัดนครราชสีมาได้รับจัดสรรมากเป็นพิเศษจำนวน ๔๒๐ ล้านบาท นั้น ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ชี้แจงว่า จังหวัดนครราชสีมาได้รับงบประมาณรายจ่ายเป็นไปตามยุทธศาสตร์ แผนงานและโครงการตามปกติ จังหวัดนครราชสีมาเป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย (นอกจากกรุงเทพมหานคร) ไม่ว่าจะในด้านพื้นที่และจำนวนประชากร แต่ยังคงได้รับงบประมาณรายจ่ายต่ำกว่า จังหวัดสงขลา จังหวัดยะลา จังหวัดเชียงราย และจังหวัดเชียงใหม่ จึงมีความสำคัญทางด้านยุทธศาสตร์มากกว่า ซึ่งสามารถเห็นได้เด่นชัดในยุทธศาสตร์ เช่น การพิจารณาแหล่งท่องเที่ยวเขาใหญ่ ปราสาทหินพิมาย หรือพัฒนาลุ่มแม่น้ำมูล ซึ่งเป็นแหล่งพบฟอสซิลช้างสี่ง่าที่มีอายุประมาณ ๑๕ ล้านปี เป็นต้น

๓. คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มีการประชุมพิจารณาปรับลดงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ไม่มีการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการตามที่ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๘๐ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนด

เวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินี้วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์เงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือ การกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นเบื้องต้นวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ เห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ จำนวน ๕๒ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคหกได้ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นหลักต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคหก อันจะทำให้งบประมาณรายจ่าย

ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์ การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยดังกล่าวสิ้นผลไป หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์เพื่อไม่ให้สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรหาประโยชน์จากการใช้งบประมาณแผ่นดินไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม โดยมาตรา ๑๘๐ วรรคหก บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วน ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้” บทบัญญัติข้อห้ามดังกล่าวมี เจตนารมณ์ปรากฏตามเอกสารคณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญ เสนอต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ ว่า “มาตรา ๖/๕/๓๑ คณะทำงานชี้แจงว่า ได้มีการบัญญัติในวรรคหก วรรคเจ็ด เพิ่มใหม่เพื่อไม่ให้ ส.ส. นำงบประมาณไปเป็นงบพัฒนาจังหวัด จึงใช้คำว่า “ทางตรงหรือทางอ้อม” มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า หากบัญญัติไว้ดังวรรคหก จะหมายความว่า ส.ส. ไม่อาจเปลี่ยนแปลงการขอใช้งบ ไปได้เลยที่ประชุมจึงขอให้คณะทำงานกลับไปพิจารณาวรรคหก วรรคเจ็ดอีกครั้ง ฯลฯ” และในการพิจารณา ของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ ปรากฏว่า นางพวงเล็ก บุญเชียง และคณะ ขอแปรญัตติตัดความในวรรคหกและวรรคเจ็ดของมาตรา ๑๘๐ ออกทั้งหมด แต่คณะกรรมการไม่เห็นด้วย

หลักการของรัฐธรรมนูญที่ไม่ประสงค์ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหาประโยชน์จากการใช้งบประมาณ แผ่นดินไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมหรือทางใดๆ ทั้งสิ้น สืบเนื่องจากประเทศไทยปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งยึดหลักว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของประเทศเป็นหน้าที่ของ ฝ่ายบริหาร และงบประมาณรายจ่ายต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนจะใช้บังคับเพราะรัฐบาล เป็นผู้จัดเก็บรายได้ คือ ภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ รัฐบาลจะตั้งงบประมาณรายจ่ายได้มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับสภาวะรายได้ของประเทศแต่ละปีเป็นสำคัญ และต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศใน ส่วนรวมอีกด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงควรมีสติพิเศษเฉพาะการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย โดยวิธีตัดทอนรายจ่าย เมื่อเห็นว่ารายจ่ายตั้งไว้สูงเกินไป หรือฟุ่มเฟือย หรือยังไม่มีคามจำเป็นต้องตั้งไว้ ในปีที่พิจารณา หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กำหนดงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินมีบัญญัติไว้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก

สภาพปัญหาเรื่องการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในอดีตและปัจจุบันเกิดขึ้นตลอดมาในรูปแบบ ต่างๆ กันในทางตรงหรือทางอ้อม รวมทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย เมื่อศึกษาจะพบว่า ปัญหาได้เกิดขึ้น

ชัดเจนเมื่อมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กดดันให้รัฐบาลขณะนั้นยอมให้มอบ ส.ส. ซึ่งใช้ชื่อเรียกว่า งบพัฒนาจังหวัด เริ่มแรกเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคสหประชาไทยของรัฐบาล โดยได้รับจัดสรรคนละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท ในปีงบประมาณรายจ่าย ๒๕๑๓ และเพิ่มเป็นคนละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในปีงบประมาณรายจ่าย ๒๕๑๔ งบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็นทางการว่า “โครงการพัฒนาตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ในปี ๒๕๒๓ และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “โครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ในระหว่างปี ๒๕๒๕ - ๒๕๓๔ งบประมาณรายจ่ายดังกล่าว สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนละ จำนวน ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท เพิ่มเป็น ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในปีงบประมาณรายจ่าย ๒๕๓๔ งบพัฒนาจังหวัดได้เปลี่ยนชื่อเป็น “โครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ในปีงบประมาณรายจ่าย ๒๕๓๗ คนละ ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท และยังได้รับจัดสรรงบโครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกคนละ ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมงบ ส.ส. คนละ ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในที่สุดเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ยกเลิกงบ ส.ส. ซึ่งเป็นไปตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายและใช้งบประมาณรายจ่ายเพื่อตนเองมาเป็นเวลา ๒๗ ปีเศษ เนื่องจากงบ ส.ส. มีผลเสียที่น่าพิจารณาหลายประการคือ

๑. ตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและการวางแผนจะต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวในด้านจุดมุ่งหมาย การตั้งงบ ส.ส. โดยไม่มีการวางแผนมาก่อน ทำให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและการวางแผนไม่สอดคล้องกลมกลืนกัน

๒. การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายต้องคำนึงถึงลำดับความสำคัญก่อนหลังของโครงการต่างๆ ของรัฐบาล โดยจะต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับกิจกรรมและโครงการที่มีความสำคัญลำดับสูงก่อนกิจกรรมและโครงการที่มีความสำคัญลำดับต่ำ การตั้งงบ ส.ส. โดยไม่มีการวางแผนมาก่อน อาจเป็นการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่กิจการและโครงการที่มีความสำคัญลำดับต่ำ ซึ่งไม่ถูกต้อง

๓. การตั้งงบ ส.ส. เป็นการซ้ำซ้อนกับงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการตามปกติ ซึ่งส่วนราชการได้รับงบประมาณรายจ่ายสูงอยู่แล้ว ทำให้งบประมาณรายจ่ายสูงเพิ่มอย่างผิดปกติ มีผลทำให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวไม่หมดในปีงบประมาณนั้น

๔. ปัญหาสำคัญที่สุด คือ งบ ส.ส. ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าใจตนเองผิดว่าเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่จัดหางบประมาณรายจ่ายเข้าเขตเลือกตั้งของตนแห่งเดียวโดยไม่คำนึงถึงนอกเขตเลือกตั้ง

ของตนว่าควรจะได้รับความสะดวกเท่าเทียมกัน จึงมีการเสนอตัดทอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการต่างๆ ที่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายขึ้นตามความเหมาะสมของงาน แผนงานและโครงการ แล้วผันงบประมาณรายจ่ายที่ตัดทอนลงสู่เขตเลือกตั้งของตน ทำให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนราชการที่ถูกตัดงบประมาณโครงการต่างๆ ที่มีการพิจารณาอนุมัติอย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้ว เพราะการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วงชิงงบประมาณรายจ่ายซึ่งเป็นเงินภาษีอากรของคนทั้งประเทศไปเป็นประโยชน์เฉพาะเขตเลือกตั้งของตนและพวกเท่านั้น จึงปรากฏว่าข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขอให้ตัดทอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการต่างๆ มักจะขาดเหตุผลสนับสนุนหรือมีเหตุผลประกอบข้ออ้างน้อยมาก เพราะต้องการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายเพื่อจัดสรรใหม่ลงเขตเลือกตั้งของตนเท่านั้น

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่เขตเลือกตั้งของตนเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสำหรับนักการเมืองที่มีอำนาจ ทำให้เกิดการวิ่งเต้นขอเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายอย่างผิดปกติ เพราะสามารถใช้อำนาจในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงสู่เขตเลือกตั้งใดๆ โดยอ้างว่าเป็นโครงการที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติของส่วนราชการมาแล้ว ทำให้จังหวัดหนึ่งสามารถได้งบประมาณรายจ่ายมากกว่าจังหวัดอื่น ๆ มากเป็นการเพิ่มคะแนนนิยมให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยใช้เงินภาษีอากรของประชาชน

เมื่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ที่บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้” นั้น เป็นบทบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการทำการเสนอ แปรญัตติ หรือกระทำการใดๆ ที่มีผลให้ตนเองมีส่วนนำใช้งบประมาณรายจ่ายโดยตรงหรือโดยอ้อม รัฐธรรมนูญจึงมีเจตนารมณ์ที่จะวางกรอบให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณางบประมาณรายจ่ายให้เกิดความเหมาะสม และเพื่อให้การใช้งบประมาณรายจ่ายเป็นไปด้วยความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วทั้งประเทศ มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการวิสามัญขึ้นได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงได้วางหลักเป็นกรอบไว้อย่างชัดเจน

ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยทำหน้าที่เป็นรองประธานคณะกรรมการวิสามัญคนที่เจ็ดและเป็นประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรร

งบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ จำนวนเงิน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย จำนวนเงิน ๑,๖๕๐,๖๘๕,๕๐๐ บาท โดยในเรื่องนี้ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ชี้แจงว่า ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการวิสามัญในสัดส่วนของคณะรัฐมนตรี ได้พิจารณาถึงงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ แต่เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายส่วนนี้มีน้อย จึงไม่อาจจัดสรรโดยเกลี้ยงงบประมาณรายจ่ายให้กระจายได้ การพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีข้อสังเกตจากคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญฯ และคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำรายละเอียดของโครงการ โดยปรับให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและแผนการพัฒนากท่องเที่ยวไทย ส่งไปให้สำนักงานประมาณพิจารณาเห็นชอบ แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยอนุกรรมาธิการวิสามัญฯ และกรรมาธิการวิสามัญฯ ไม่ได้เสนอหรือแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำโครงการงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวและผ่านการพิจารณาถ้อยแถลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานประมาณ การเพิ่มและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ เป็นการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และตามคำวินิจฉัยของรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งวินิจฉัยสรุปว่าการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จะต้องให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดและให้ความเห็นชอบแล้ว จึงจะพิจารณาได้ เห็นว่า กรรมาธิการวิสามัญฯ และอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้แปรญัตติ เพิ่มเติมรายการจำนวนในรายการ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ในโครงการต่างๆ ของงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว จึงไม่มีผลให้ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ และอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ตามที่ผู้ร้องอ้าง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวง

มหาดไทย ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์
การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยดังกล่าว ไม่มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๘๐ วรรคหก

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ