

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก อันทำให้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวสิ้นผลไป หรือไม่

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๒ คน ยื่นคำร้องเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ เพื่อเสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก อันทำให้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวสิ้นผลไป รายละเอียดตามคำร้องแสดงไว้ในคำวินิจฉัยกลาง

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็น (ผู้ร้อง) และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ผู้แทนคณะรัฐมนตรี คือ สำนักงบประมาณและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ส่งผู้แทนมาชี้แจงในวันที่ ๑๗ และ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๖ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏรายละเอียดคำชี้แจงและความเห็นของผู้ชี้แจงในคำวินิจฉัยกลาง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงของผู้ร้อง และผู้เกี่ยวข้องตลอดจนเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริม

การปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๐ วรรคหก อันจะทำให้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวสิ้นผลไป หรือไม่

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่งให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

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

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป”

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ส่วนแรกว่าด้วยขั้นตอนและผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องห้าม คือ ในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการซึ่งหมายถึงองค์กร ส่วนที่สองคือ การกระทำที่ต้องห้ามและบุคคลที่ต้องห้ามให้ได้รับผลจากการกระทำที่ต้องห้ามนั้น คือ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ส่วนที่สองจึงมีความหมายว่า ผู้ต้องห้ามรับผลแห่งการกระทำนั้นมิใช่ สภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการ ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ แต่เป็นตัวบุคคล คือ ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการการห้าม จึงเป็นการห้ามรายบุคคล ส่วนการกระทำที่ห้ามคือ การมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายซึ่งย่อมหมายถึงขั้นตอนการใช้งบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเมื่อมีผลใช้บังคับแล้ว

ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำใดๆ ที่ต้องห้ามในมาตรา ๑๘๐ วรรคหก หมายถึง การสร้างหรือแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขหรือกรรมวิธีบริหารงบประมาณ ซึ่งจะมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการคนใดคนหนึ่งหรือหลายคน มีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อมในการบริหารงบประมาณรายจ่ายรายการใดรายการหนึ่งหรือหลายรายการ

ประเด็นต่อไปคือ การมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหกนี้ หมายความว่ารวมถึง การกำหนดเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ด้วยหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า การเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในงบประมาณรายจ่ายมีข้อห้ามไว้แล้วในรัฐธรรมนูญมาตราเดียวกันวรรคห้าว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายเฉพาะที่ไม่ต้องห้ามการลดหรือตัดทอนตามมาตรา ๑๘๐ วรรคห้า (๑) (๒) และ (๓) ดังนั้น การมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามวรรคหก จึงมิได้หมายถึงการเพิ่มเติม

รายการหรือจำนวนรายการที่ห้ามไว้แล้วในวรรคห้า อนึ่ง มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ ในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการเกี่ยวกับการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการวิสามัญฯ ไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีที่คณะรัฐมนตรียังไม่ให้ความเห็นชอบได้ คำวินิจฉัยนี้คล้ายๆ กับจะใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาเรื่องนี้ได้ แต่ความจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ ด้วยเหตุผลคือ คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๓ ดังกล่าวเกิดจากการหารือปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญซึ่งเป็นปัญหา เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยประธาน รัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และเป็นการพิจารณา มาตรา ๑๘๐ ทั้งหมดทุกวรรคประกอบกัน แต่กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฝ่ายค้าน) ที่เสนอ คำร้องให้พิจารณาอยู่นี้ เป็นการเสนอตามสิทธิที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ด ซึ่งมีประเด็น เกี่ยวกับมาตรา ๑๘๐ วรรคหก เท่านั้น การที่จะนำคำวินิจฉัยที่เคยมีเกี่ยวกับมาตรา ๑๘๐ ทั้งมาตรา มาเทียบเคียงจึงไม่เป็นการถูกต้อง และใช้อ้างเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยเรื่องนี้ไม่ได้

ในการพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าในการพิจารณาของ สภาผู้แทนราษฎรในชั้นคณะกรรมการมีการตัดลดรายการและจำนวนในรายการของงบประมาณรายจ่าย และมีการตั้งข้อสังเกตต่างๆ เกี่ยวกับการกระจายเงินงบประมาณเพื่อมิให้กระจุกตัวเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม แก่พื้นที่โดยทั่วถึง และมีการตั้งอนุกรรมการขึ้นมาหลายคณะเพื่อพิจารณาในส่วนที่ได้รับมอบหมาย คณะอนุกรรมการที่รับผิดชอบของงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ทั้งสองกรณี ได้เชิญผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ชี้แจงโครงการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้รับผิดชอบงบประมาณเงินอุดหนุนดังกล่าวยืนยันว่า การจัดทำโครงการมีหลักเกณฑ์ว่าต้องเป็นไปตาม แผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และแผนการพัฒนาระบบที่รองที่รองตามที่คณะรัฐมนตรีวางไว้ เอกสารที่สร้างนั้นได้ผ่านการพิจารณากลับกรอง ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย แล้วจัดส่งสำนักงบประมาณเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ผู้ร้องเสนอประกอบคำชี้แจงทุกฝ่ายที่ศาลรัฐธรรมนูญให้โอกาสแล้ว ไม่ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือคณะอนุกรรมการฯ ได้ใช้อำนาจหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก่อให้เกิดผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามนัยการวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ดังกล่าวข้างต้น แต่อย่างไร

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ