

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ 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 และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยมีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก อันทำให้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวสิ้นผลไป หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปได้ว่า หลังจากสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ และได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว โดยคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาคณะหนึ่ง มี ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน และคณะซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๒ คน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรได้ร่วมกันตรวจพบว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ได้ใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปจัดสรรงบประมาณรายจ่าย โดยการแปรรูปคดีเพิ่มเติมรายการ จำนวนในรายการและกระทำด้วยประการใดๆ ในโครงการต่างๆ ในแผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวง

มหาดไทย ในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ซึ่งกำหนดจำนวนเงินเป็นยอดลำช้า จำนวน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย กำหนดยอดเงินลำช้าไว้ จำนวน ๑,๖๕๐,๖๘๕,๕๐๐ บาท โดยไม่มีโครงการรายละเอียด ซึ่งในการประชุมของคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ดังกล่าว ได้จัดทำโครงการรายละเอียดเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในแผนงานตามที่ตนและพวกต้องการ เพื่อจัดสรรงบประมาณลงไปในพื้นที่จังหวัดที่ตนเองกับพวกต้องการ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ในวาระที่สองและวาระที่สาม ก็ได้ตรวจพบว่างบประมาณรายจ่ายถูกจัดสรรกระจุกตัวมากเป็นพิเศษลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเคยเป็นเขตพื้นที่เลือกตั้งของ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ จำนวน ๔๒๐ ล้านบาท จนเป็นเหตุให้สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้เขียนเป็นข้อสังเกตเพิ่มเติมของงบประมาณดังกล่าวไว้ท้ายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ด้วยว่า ให้ไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในส่วนของแผนงานโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ให้กระจายทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ก็ยอมรับในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และมีหนังสือแสดงความรับผิดชอบต่อสมาชิกพรรคไทยรักไทยไปแล้ว โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเตรียมและจัดทำงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) มีอำนาจอนุมัติหรือไม่อนุมัติ และจะทำการแปรญัตติได้เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายเท่านั้น ไม่มีอำนาจเพิ่มรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ นั้น และคณะกรรมาธิการวิสามัญซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาฯ ก็ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการหรือกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมาธิการวิสามัญมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย การที่ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ กับพวกในฐานะคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการและกระทำการด้วยประการใดๆ โดยจัดทำโครงการรายละเอียดเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนรายการในแผนงานตามที่ตนและพวกต้องการ เพื่อจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงไปในพื้นที่จังหวัดซึ่งเคยเป็นเขตพื้นที่เลือกตั้งของตนมีผลให้มีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า และวรรคหก นายบัญญัติ กับคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ยื่นคำร้อง จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยสิ้นผลไป

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ในวันเดียวกัน และเห็นว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ทั้งผู้ร้องได้เสนอความเห็นเพื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ด จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง และผู้เกี่ยวข้องหรือผู้แทน ชี้แจง

ผู้แทนผู้ร้องชี้แจง สรุปว่า งานที่จะต้องพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญมีความซับซ้อน และมีหน่วยงานเพิ่มขึ้นต้องใช้เวลาพิจารณาเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม จึงต้องใช้วิธีตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาอีกส่วนหนึ่ง แล้วรายงานให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา คณะอนุกรรมการวิสามัญจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นปัญหาตามคำร้อง มี ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปรากฏว่ารายการในงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีการกระจุกตัว เป็นงบประมาณในส่วนของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดเป็นยอดล่าช้า ไว้สองยอด ไม่มีแผนงานโครงการเลย เป็นงบประมาณรายจ่ายตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ และงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยว ๑,๖๕๐ ล้านบาทเศษ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญได้จัดทำขึ้นเองโดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จึงเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมของคณะอนุกรรมการวิสามัญในการเพิ่มเติมรายการอันเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐

ผู้เกี่ยวข้อง ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชี้แจงสรุปว่า คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ มีการประชุม ๘ ครั้ง รายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๓ และ ๘ มีสาระสำคัญในการประชุม คือ เรื่องการกระจุกตัวแต่ไม่กระจายความเหมาะสมของโครงการ ความซ้ำซ้อนของงบประมาณโดยพิจารณาจากงบประมาณรายจ่ายสามปีที่ผ่านมา และปรับลดในกรณีที่โครงการนั้น ยังใช้เงินงบประมาณเก่าไม่หมด ซึ่งผลการประชุมสามารถปรับลดงบประมาณรายจ่ายได้ ๓,๐๕๐ ล้านบาทเศษ คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ มีอำนาจหน้าที่เพียงปรับลด ไม่สามารถที่จะไปแปรญัตติเพิ่มหรือนำเงินในส่วนที่ปรับลดดังกล่าวไปจัดสรรให้ผู้อื่นผู้ใดหรือไปจัดสรรลงในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดได้ การจัดลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาเป็นพิเศษ เป็นการกระจุกตัวก็ไม่ใช่ความจริง งบประมาณรายจ่ายทั้งหมดที่ลงจังหวัดนครราชสีมาล้วนลงในยุทธศาสตร์

ที่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ในส่วนของจังหวัด นครราชสีมา งบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ๓๕๒ ล้านบาทลงพื้นที่ทุกพรรคการเมืองไม่เฉพาะเขตพื้นที่ ของผู้ชี้แจงซึ่งมีอยู่เพียง ๑๗ ล้านบาทเท่านั้น

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา และนายวราเทพ รัตนากร รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่สองและคนที่หนึ่ง ตามลำดับ ผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญฯ ชี้แจงสรุปว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก เป็นบทบัญญัติที่มีผลไม่ให้อาสาสมัครผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ เข้ามา มีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย กรณีตามปัญหาที่มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญไปพิจารณา จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงมหาดไทย เป็นการเฉพาะ เสร็จแล้วต้องทำรายงานเพื่อนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญฯ จากรายงานของคณะ อนุกรรมการวิสามัญฯ มีการปรับลดงบประมาณรายจ่ายในหลายส่วน ซึ่งเป็นไปตามข้อสังเกตที่ คณะกรรมการวิสามัญฯ มอบหมายให้พิจารณาสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายให้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ไม่ได้ดำเนินการขัดรัฐธรรมนูญ แต่อย่างใด

ผู้แทนคณะรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้แทน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ชี้แจงสรุปว่า เอกสารงบประมาณ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วได้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎร เมื่องบประมาณรายจ่ายประกาศใช้ ก็จะมา ตกลงจัดทำแผนว่าจะให้ไปลงที่ใด เป็นเรื่องปกติในระบบวิธีการงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายนี้ เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ คณะรัฐมนตรีไม่ประสงค์ให้งบประมาณรายจ่าย มีลักษณะกระจุกตัว โดยสำนักงบประมาณได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อวางหลักเกณฑ์ไม่ให้ มีการกระจุกตัวดังกล่าวให้กับคณะกรรมการวิสามัญฯ กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายปี ๒๕๔๗ เป็นไปตามที่เคยดำเนินการทุกปี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอของบประมาณรายจ่ายไปยัง สำนักงบประมาณตามปกติ ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายตามยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศและ การพัฒนาการท่องเที่ยวนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เสนอขอวงเงินไปยังสำนักงบประมาณ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ โดยคณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่า ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวไม่ให้เกิดการกระจุกตัว โครงการ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ มีบางส่วน เป็นโครงการที่อยู่ในคำของบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตอนแรก ๕,๒๐๐ ล้านบาทเศษ และโครงการบางส่วนไม่ได้อยู่ในนั้น เป็นโครงการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำขึ้น ใหม่โดยพิจารณาจากข้อสังเกตการพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรและ

ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้มี ๒ รายการ คือ โครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และโครงการพัฒนาการท่องเที่ยว ที่กล่าวถึงมี ๒ แผน มีวงเงินงบประมาณ ๓,๒๒๖ ล้านบาทเศษ และ ๑,๖๕๐ ล้านบาทเศษ ตามลำดับ ไม่ได้เป็นโครงการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการบรรจุเข้าไปเองโดยพลการ เพราะทางสำนักงบประมาณจะกำหนดไว้ว่า ต้องให้เป็นโครงการที่ส่งไปจากส่วนราชการเท่านั้น ส่วนงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมียอดเงินถูกตัด ๓,๐๕๐ ล้านบาท ทางคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้แปรญัตติเพิ่มให้เท่าจำนวนที่ถูกตัดไปดังกล่าวซึ่งเป็นไปตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี และไม่เกี่ยวกับยอดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งสอง

พิจารณาคำร้อง คำชี้แจงของผู้ร้อง ผู้เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก หรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามคำร้องและคำชี้แจงทั้งสองฝ่าย ฟังได้ว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่าย เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะมอบนโยบายให้กระทรวงและหน่วยงานไปกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายของกระทรวงและหน่วยงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พิจารณาจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ รวบรวมวงเงินและค่าของงบประมาณรายจ่าย พร้อมประมาณการรายได้ส่งสำนักงบประมาณ ซึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ หลังจากนั้นสำนักงบประมาณจะจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นสามวาระเมื่อรับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ นั้น โดยมีอำนาจพิจารณารายละเอียดและปรับลดได้ แต่คณะรัฐมนตรีมีสิทธิจะขอเพิ่มได้ในวงเงินตามหลักการที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการไว้ก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญฯ ของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนที่จะเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง และให้ความเห็นชอบในวาระที่สามต่อไปก่อนส่งวุฒิสภาพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ก็มีหลักการในการจัดทำเช่นเดียวกัน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการและตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง

เพื่อพิจารณา ในส่วนที่เป็นปัญหานี้ ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งมียอดรวมทั้งสิ้น ๖๗,๑๐๐,๘๕๒,๕๐๐ บาท ซึ่งมีส่วนของแผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และแผนงานส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว ในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ๑,๖๕๐,๖๘๕,๔๐๐ บาท รวมอยู่ด้วย ทั้งสองกรณีตามเอกสารงบประมาณในชั้นรับหลักการของสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีรายละเอียดโครงการระบุไว้ โดยมีลักษณะกำหนดยอดเงินจำนวนหนึ่งไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ แต่เมื่อผ่านการรับหลักการของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง ฝ่ายบริหารจะกำหนดรายละเอียดโครงการ เพื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สองและสามต่อไป ตามที่ปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ผ่านการรับหลักการ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เรื่องปรับปรุงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เงินงบประมาณอุดหนุนกระจายไปตามจังหวัดต่างๆ อย่างเหมาะสมตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการปรับปรุงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในส่วนของแผนพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และการท่องเที่ยวมาด้วยรายละเอียดปรากฏตามคำชี้แจงของนายสาโรช คัชมาตย์ และนายวิรัชชัย พักอังกูร อธิบดีและรองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้ว โดยมีรายละเอียดของโครงการต่างๆ ซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม ๗๖๓ โครงการและ ๑๒๒ โครงการเป็นเงินงบประมาณ ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และ ๑,๖๕๐,๖๘๕,๔๐๐ บาท ตามลำดับ ซึ่งฟังได้เช่นเดียวกันกับคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานงบประมาณ

ข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำโครงการในงบประมาณรายจ่ายทั้งสองกรณี ตามแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงมหาดไทยสอดคล้องกับแผนพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและแผนการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาก่อนจัดส่งไปยังสำนักงานงบประมาณเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบโดยไม่ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการวิสามัญหรืออนุกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กร

ปกครองท้องถิ่นโดยการแปรรูปเพิ่มเติมรายการ จำนวนในรายการ และกระทำด้วยประการใดๆ ในโครงการต่างๆ ในงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย อันมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการ จะกระทำมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ที่บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอการแปรรูป หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้” ตามคำร้องของผู้ร้องแต่อย่างใด

จึงวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ไม่ปรากฏว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก อันจะทำใ้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวสิ้นผลไปแต่อย่างใด

นายศักดิ์ เตชาชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ