

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยมีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก อันทำให้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวสิ้นผลไปหรือไม่

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๒ คน ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ด ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ กระทำการที่มีผลโดยตรงและโดยอ้อมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการฯ มีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก

ผู้ร้องยื่นคำร้องว่า

๑. สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ และจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

๒. หลังจากสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ แล้ว ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ปรากฏว่า คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นมาหนึ่งคณะ โดยมีนายไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธานคณะอนุกรรมการ และนายไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการได้ใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ จำนวนในรายการและกระทำด้วยประการใดๆ ในโครงการต่างๆ ในแผนงานส่งเสริม

และพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ซึ่งกำหนดจำนวนเงินเป็นยอดลำช้า จำนวนเงิน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท โดยไม่มีโครงการรายละเอียด และในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย กำหนดยอดเงินลำช้าไว้ จำนวน ๑,๖๕๐,๖๘๕,๕๐๐ บาท โดยไม่มีโครงการรายละเอียด โดยใช้เทคนิควิธีการต่างๆ ในการประชุมของคณะอนุกรรมการ โดยการจัดทำโครงการรายละเอียดเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในแผนงานทั้งสองดังกล่าวข้างต้นไว้ตามที่ตนและพวกต้องการเพื่อจัดสรรงบประมาณลงไปในพื้นที่จังหวัดที่ตนเองกับพวกต้องการรายละเอียดของโครงการของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดดังกล่าว

๓. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๘ เล่มที่ ๔ ที่จัดทำขึ้นแสดงรายละเอียดโครงการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นคู่มือประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ในวาระที่สองและวาระที่สามนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจพบว่า งบประมาณถูกจัดสรรลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเคยเป็นเขตพื้นที่เลือกตั้งของนายไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในอดีตมีจำนวนมากเป็นพิเศษ คือจำนวน ๕๒๐ ล้านบาท จนเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำมาอภิปรายว่างบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้มีการกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่ของผู้เป็นอนุกรรมการมากเป็นพิเศษ ดังปรากฏตามเอกสาร ฉบับที่ ๘ เล่มที่ ๔ ที่ส่งมาด้วย และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้เขียนเป็นข้อสังเกตเพิ่มเติมของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ไว้ท้ายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าวว่าให้ไปจัดทำงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในส่วนของแผนงานโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้กระจายทั่วถึงและเป็นธรรมซึ่งนายไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ยอมรับในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว และรับจะนำไปแก้ไขตามนั้น นอกจากนั้นนายไพโรจน์ สุวรรณฉวี ยังได้มีหนังสือถึงเพื่อนสมาชิกพรรคไทยรักไทยเพื่อขอแสดงความรับผิดชอบและขออภัยที่ไม่สามารถจะกระจายงบประมาณไปยังทุกพื้นที่ที่สมาชิกพรรคไทยรักไทยต้องการได้ ข้อเท็จจริงทั้งหมดที่กล่าวในข้อนี้เป็นการแสดงว่านายไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ยอมรับข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมผลักดัน และจัดการเพื่อนำเงินงบประมาณรายจ่ายตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ในโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและโครงการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปลงในเขตพื้นที่เลือกตั้งของตนในอดีตกับเขตพื้นที่

เลือกตั้งของพวกอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยปราศจากข้อสงสัย อันเป็นการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ และเป็นการกระทำการด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

๔. โดยเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะฝ่ายบริหารมีข้อมูล มีเครื่องมือและบุคลากรเพียงพอที่จะวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ซึ่งเป็นงานที่มีความยากลำบากในขั้นตอนของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายด้วยเหตุผลดังกล่าว ฝ่ายบริหารจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการเตรียม และจัดทำงบประมาณทั้งหมด ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และจะทำการแปรญัตติได้ก็เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายเท่านั้น ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ และคณะกรรมการวิสามัญซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร ก็ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๓

๕. ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวมาแล้วข้างต้น นายไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวก ได้กระทำการผลักดันจัดการจนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเงินงบประมาณรายจ่ายฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในงานส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเป็นยอดเงินล่าช้า จำนวน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยยอดเงินล่าช้า จำนวน ๑,๖๕๐,๖๕๕,๕๐๐ บาท ซึ่งไม่มีรายละเอียดของโครงการ ด้วยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ และกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสนอการแปรญัตติเพิ่ม ซึ่งมีผลโดยตรงและโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายในแผนงานโครงการจากยอดล่าช้าดังกล่าวข้างต้น โดยการจัดทำโครงการกำหนดจำนวนเงิน สถานที่ ลักษณะของโครงการลงในพื้นที่ที่ตนเองกับพวกต้องการ ซึ่งไม่ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย อันเป็นการกระจุกตัวของงบประมาณ และส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนผู้เสียภาษีในพื้นที่อื่นที่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณดังกล่าวนี้ และเป็นการได้เปรียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นที่ไม่ได้เป็นคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความนิยมให้

กับตนเองกับพวกในคณะอนุกรรมการและอาจนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบได้ ซึ่งมีตัวอย่างมาแล้วในอดีต เช่น การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงานควบคุมโรคไข้เลือดออกและโรคไข้สมองอักเสบ (งบยุงลาย) และงบพัฒนาจังหวัด (งบ ส.ส.) เป็นต้น

ผู้ร้องเห็นว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ : เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศจำนวนเงิน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ : ด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยจำนวนเงิน ๑,๖๕๐,๖๕๕,๕๐๐ บาท นายไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวก ในฐานะคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ และกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และประชาชน จึงขอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยดังกล่าวสิ้นผลไป

พิเคราะห์แล้ว ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก หรือไม่

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยประการแรกมีว่า โครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศจำนวน ๗๖๓ โครงการ เป็นเงิน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยจำนวน ๑๒๒ โครงการ เป็นเงิน ๑,๖๕๐,๖๕๕,๕๐๐ บาท มีความเป็นมาอย่างไร นายไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวก ในฐานะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรร

งบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการแปรรูปเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการหรือกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่งให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าววุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรรูปเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรรูปได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

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

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรรูปเพิ่มเติมหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอ

ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป”

ผู้ร้องชี้แจงว่า ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดทำโครงการรายละเอียดเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ จำนวน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย จำนวน ๑,๖๕๐,๖๘๕,๕๐๐ บาท ซึ่งไม่มีโครงการรายละเอียดกำหนดไว้ อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก

นายไพโรจน์ สุวรรณฉวี ชี้แจงว่า ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ ครั้งที่ ๗ วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณ เป็นฝ่ายเลขานุการ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้เลือก ว่าที่ร้อยตรี นายไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญ โดยมีการประชุมทั้งสิ้น ๘ ครั้ง ส่วนใหญ่จะเป็นการเชิญหน่วยงานมาชี้แจงในรายละเอียด เหตุผลและความจำเป็นตลอดจนกรอบและยุทธศาสตร์ในการใช้งบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการวิสามัญได้เชิญส่วนราชการที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนมาชี้แจง ผลจากการชี้แจงเห็นว่างบประมาณรายจ่ายบางส่วนได้ถูกปรับลด โดยสามารถปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่มีปัญหาได้ทั้งหมด ๓,๐๕๐ ล้านบาทเศษ เมื่อมีการปรับลดแล้วถือว่าสิ้นสุดพันธกิจของคณะอนุกรรมการวิสามัญ เพราะคณะอนุกรรมการวิสามัญมีอำนาจหน้าที่เพียงปรับลด ไม่สามารถที่จะไปแปรญัตติเพิ่มหรือนำเงินในส่วนที่ปรับลด ๓,๐๕๐ ล้านบาทเศษนี้ไปจัดสรรให้กับผู้หนึ่งผู้ใดหรือไปจัดสรรลงในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดได้ และไม่มีการแปรญัตติเพิ่มเติมหรือนำงบประมาณรายจ่ายเหล่านี้ไปลงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และคณะอนุกรรมการวิสามัญไม่เคยแปรญัตติเพิ่มในการประชุมทั้ง ๘ ครั้งดังกล่าว เมื่อคณะอนุกรรมการวิสามัญมีหน้าที่ปรับลดเสร็จเสนอคณะกรรมการวิสามัญถือว่าจบภาระหน้าที่การแปรญัตติเป็นเรื่องของส่วนราชการผู้เกี่ยวข้องแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมผ่านคณะรัฐมนตรีเข้ามา

พิเคราะห์แล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรได้มีข้อสังเกตจากคณะกรรมการวิสามัญ และคณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับ

ความเหมาะสมในการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับไปจัดทำรายละเอียดของโครงการโดยปรับให้สอดคล้องตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและแผนการพัฒนากองทุนโดยจำแนกโครงการใหญ่ๆ ให้เป็นโครงการย่อยๆ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ส่งไปยังสำนักงานประมาณพร้อมได้แนบรายละเอียดของโครงการต่างๆ ในส่วนของเงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รวม ๗๖๓ โครงการ เป็นงบประมาณทั้งสิ้น ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และรายชื่อโครงการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ รวม ๑๒๒ โครงการ เป็นงบประมาณทั้งสิ้น ๑,๖๕๐,๖๕๕,๕๐๐ บาท ไปด้วย ซึ่งสอดคล้องกับคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานประมาณว่า เมื่อคณะอนุกรรมการวิสามัญได้ปรับลดงบประมาณแล้ว กระทรวงมหาดไทยก็ได้เสนอให้คณะอนุกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาอีก โดยสำนักงานประมาณได้รวบรวมรายละเอียดนำไปพิมพ์ในเอกสารงบประมาณ เล่มที่ ๘ ฉบับที่ ๔ ตามที่นำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในชั้นการพิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง ซึ่งมีรายการตรงกันกับที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ส่งไปให้สำนักงานประมาณ

เมื่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำโครงการในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งสองกรณีดังกล่าว โดยมีหลักเกณฑ์ที่ต้องเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและแผนการพัฒนากองทุนตามที่คณะรัฐมนตรีวางไว้ ทั้งนี้ได้ผ่านการพิจารณาก่อนการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย และไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ หรือคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้อำนาจหน้าที่เพิ่มเติมรายการและกระทำด้วยประการใดๆ ในงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย อันมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุน

เฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ไม่ปรากฏว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ