

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๖

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

ด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรได้มีคำร้องเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ เสนอความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคท้ายว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาโครงการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก สรุปข้อเท็จจริง ได้ความดังนี้

๑. นายบัญญัติ บรรทัดฐาน และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ได้ร่วมกันร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคท้าย โดยอ้างว่า ได้ตรวจพบการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะกรรมาธิการวิสามัญฯ และในฐานะประธานคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการกระทำซึ่งเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก ที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ กระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่ายและทำการแปรรูปคดีเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ กล่าวคือ

(๑) สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติรับหลักการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ และจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

(๒) หลังจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ แล้ว ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ปรากฏตามเอกสารเล่มแดง ปรากฏว่า คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๗ ได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาหนึ่งคณะ โดยมีว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธาน คณะอนุกรรมการฯ และว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการฯ ได้ใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ จำนวนในรายการและกระทำด้วยประการใดๆ ในโครงการต่างๆ ในแผนงานส่งเสริมและพัฒน่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒน่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ซึ่งกำหนดจำนวนเงินเป็นยอดรวม (lumpsum) จำนวน ๓,๒๒๖,๕๔๓,๖๐๐ บาท โดยไม่มีโครงการรายละเอียด (ปรากฏตามเอกสารเล่มสีฟ้าคาดแดง) และในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยกำหนดยอดเงินรวมไว้จำนวน ๑,๖๔๐,๖๕๘,๔๐๐ บาท โดยไม่มีโครงการรายละเอียด (ปรากฏตามเอกสารเล่มสีฟ้าคาดแดง) โดยใช้เทคนิควิธีการต่างๆ ในการประชุมของคณะอนุกรรมการ โดยการจัดทำโครงการรายละเอียดเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในแผนงานทั้งสองดังกล่าวไว้ตามที่ตนและพวกตนต้องการ เพื่อจัดสรรงบประมาณไปลงในพื้นที่จังหวัดที่ตนเองกับพวกพึงต้องการ

(๓) จากการที่ผู้ร้องตรวจเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๘ เล่มที่ ๔ สีเขียวอ่อน ที่จัดทำขึ้น แสดงรายละเอียดโครงการจัดสรรงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นคู่มือประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๗ ในวาระที่สองและที่สามนั้น พบว่างบประมาณถูกจัดสรรลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเคยเป็นพื้นที่เลือกตั้งของว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี มีจำนวนมากเป็นพิเศษ คือ ๔๒๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นการกระจุกตัว และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้เขียนข้อสังเกตเพิ่มเติมของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ไว้ท้ายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าว ให้ไปจัดทำงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของแผนงานโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒน่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศฯ ให้กระจายทั่วถึงและ

เป็นธรรมดาซึ่งว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ได้ยอมรับในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและรับจะนำไปแก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังได้มีหนังสือถึงเพื่อนสมาชิกพรรคไทยรักไทยเพื่อแสดงความรับผิดชอบและขออภัยที่ไม่สามารถจะกระจายงบประมาณไปยังทุกพื้นที่ที่สมาชิกพรรคไทยรักไทยต้องการ อันเป็นการแสดงว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ ได้ยอมรับข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมผลักดันและจัดการเพื่อนำเงินงบประมาณรายจ่ายตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ในโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และโครงการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปลงในเขตพื้นที่เลือกตั้งของตนในอดีตกับเขตพื้นที่เลือกตั้งของพวกเขาอย่างเห็นได้ชัดเจน อันเป็นการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ และเป็นการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

(๔) โดยเจตนาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีความอำนาจในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะฝ่ายบริหารเป็นผู้บริหารประเทศ และมีข้อมูล เครื่องมือ บุคลากร เพียงพอที่จะวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา เป็นผู้มีความอำนาจอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และจะทำการแปรญัตติได้ก็เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายเท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะเพิ่มรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ และคณะกรรมการวิสามัญซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการหรือกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการวิสามัญมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า การที่ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ กับพวกได้กระทำการผลักดันจัดการจนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเงินงบประมาณรายจ่ายฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศยอดเงินรวม จำนวน ๓,๒๒๖,๕๔๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนากการท่องเที่ยวไทยยอดเงินรวม จำนวน ๑,๖๔๐,๖๘๕,๔๐๐ บาท ซึ่งไม่มีรายละเอียดของโครงการด้วยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ และกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสนอ การแปรญัตติเพิ่ม ซึ่งมีผลโดยตรงและโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายในแผนงานโครงการจากยอดรวมดังกล่าวข้างต้น โดยการจัดทำโครงการกำหนดจำนวนเงิน สถานที่ ลักษณะของโครงการลงในพื้นที่ที่ตนเองกับพวกต้องการ ซึ่งไม่

เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย และส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนผู้เสียภาษีในพื้นที่อื่นที่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและเป็นการได้เปรียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นที่ไม่ได้เป็นคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความนิยมให้กับตนเองกับพวกในคณะอนุกรรมการจึงเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และประชาชน ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย จึงต้องสิ้นผลไป

๒. ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องดังกล่าวแล้วเห็นว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ด ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาจึงได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็น ซึ่งคือ ผู้ร้อง และบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ผู้แทนคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงบประมาณ และผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้เข้าชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาในวันที่ ๑๗ และ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๖

๓. ผู้แทนของผู้ร้อง คือ นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล นายถาวร เสนเนียม และนายวิทยา แก้วภราดัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ชี้แจงสรุปได้ ดังนี้

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน และหลังจากได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว ก็ได้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๓ คน โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญนี้มีเวลาเพียงหกสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง แต่การที่ต้องพิจารณาเรื่องที่สลับซับซ้อนจึงได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญขึ้น ๔ คณะ ซึ่งรวมทั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการฯ ดังกล่าวและพรรคพวกได้กระทำการปรับลดงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ และได้นำเองงบประมาณบางส่วนไปเพื่อประโยชน์ของตนเองและพรรคพวก และหลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณางบประมาณเสร็จแล้วก็นำไปเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ปรับลดงบประมาณของกรมต่าง ๆ ไปทั้งหมดประการใด ซึ่งในปีที่มีปัญหาหนี้เฉพาะของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นถูกปรับลดงบประมาณสามพันกว่าล้านบาท และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีว่าจะขอแปรญัตติเพิ่มเข้าไปเป็นยอดวงเงิน โดยไม่มีโครงการรายละเอียด

หลังจากที่งบประมาณรายจ่ายเหล่านี้ก็กลับเข้ามาแล้ว คณะกรรมการวิสามัญฯ ก็ไปพิจารณาแต่ละรายการซึ่งปรากฏเป็นเอกสารเล่มสี่เชื่อว่านำงบประมาณไปลงพื้นที่ใดบ้างและได้เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ซึ่งมีเวลาเพียงหนึ่งชั่วโมง จึงมีการพิจารณาที่ไม่รอบคอบอันทำให้งบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีการกระจุกตัวที่เกิดจากการทำงานของคณะกรรมการวิสามัญฯ ซึ่งมีหลักฐานว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ ได้ทำหนังสือฉบับหนึ่งถึงพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัดขอแสดงความรับผิดชอบและขอภัยที่ตนเองในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ จัดงบประมาณรายจ่ายไปกระจุกตัวจนเกิดความไม่สบายใจ

๔. ผู้เกี่ยวข้องที่เป็นบุคคลหรือหน่วยงานที่มีผู้แทนมาชี้แจงประกอบการพิจารณา มีดังนี้

๔.๑ ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ฯ ในฐานะรองประธานคณะกรรมการฯ คนที่เจ็ด และประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงสรุปได้ว่า ตนไม่ได้กระทำการใดๆ ซึ่งมีผลโดยตรงและโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้าและวรรคหก อันจะทำให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ล้มผลไปด้วยเหตุต่าง ๆ ดังนี้

ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ครั้งที่ ๗ นั้นที่ประชุมมีมติตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยตนและคณะ จำนวน ๑๐ คน เจ้าหน้าที่จากสำนักงบประมาณ เป็นฝ่ายเลขานุการ และได้มีการประชุมกันทั้งหมดจำนวน ๘ ครั้ง โดยในการประชุมครั้งที่ ๘ นั้นจะเชิญหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุผลและความจำเป็น ตลอดจนกำหนดกรอบและยุทธศาสตร์ในการใช้งบประมาณ ซึ่งในการพิจารณางบประมาณ

ขององค์กรส่วนท้องถิ่นนั้นได้ให้ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาในการประชุมครั้งที่ ๓ และครั้งที่ ๔ ได้นำรายละเอียดของงบประมาณในเล่มสี่ฟ้า ซึ่งเป็นงบประมาณที่หน่วยราชการต่างๆ ขอ ซึ่งในการประชุมครั้งที่ ๓ กรรมการได้แสดงความเห็นว่าในเรื่องการที่งบประมาณกระจุกตัวในบางจังหวัด หรือบางเขตแต่ไม่กระจายตัว ความเหมาะสมของโครงการ ความซ้ำซ้อนของงบประมาณโดยพิจารณา จากงบประมาณสามปีที่ผ่านมา ปรับลดงบประมาณในกรณีที่โครงการนั้นทำติดต่อกันจากปีงบประมาณเดิม เนื่องจากใช้เงินงบประมาณปีเก่ายังไม่หมด และได้เชิญส่วนราชการที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางส่วนไปชี้แจง ผลของการปรับลดทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกปรับลดไปเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๓,๐๕๐,๕๖๑,๕๐๐ บาท เมื่อการปรับลดของคณะกรรมการเสร็จสิ้น ก็ให้คณะอนุกรรมการ ทำหน้าที่ดูแลการปรับลด แต่ไม่สามารถแปรญัตติเพิ่มหรือจะนำเงินส่วนที่ปรับลดไปจัดสรรให้กับ โครงการใดหรือพื้นที่ใดได้ ผู้ชี้แจงปฏิเสธว่าไม่มีการเพิ่มเติมหรือนำเงินที่ทำการปรับลดด้วยเทคนิคใดๆ ไปลงในพื้นที่ใด และคณะอนุกรรมการไม่เคยพิจารณาในเรื่องการแปรญัตติเพิ่มเติมการประชุมทั้งแปดครั้ง และไม่มีกรณีงบประมาณกระจุกตัวในเขตพื้นที่ของผู้เป็นอนุกรรมการเป็นพิเศษแต่อย่างใด และ โครงการบางโครงการก็เป็นโครงการเดิมที่ทำต่อเนื่องมาก่อน เช่น โครงการทุ่งสัมฤทธิ์เพื่อสร้างอนุสาวรีย์ ประวัติศาสตร์ โครงการสวนเฉลิมพระเกียรติ โครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำมูล พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ๑๕ ล้านปี

นอกจากนั้นเมื่อหน่วยงาน เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้จัดทำโครงการขั้นสุดท้าย หลังจากทีคณะอนุกรรมการให้คำแนะนำและปรับลดไปแล้วก็ดำเนินการและเสนอสำนักงบประมาณ โดยไม่ผ่านคณะอนุกรรมการฯ เลย และสำนักงบประมาณก็จัดพิมพ์โครงการต่างๆ ตามที่หน่วยงานต่างๆ เสนอมาในขั้นสุดท้าย ซึ่งก็มีการเสนอต่อคณะกรรมการฯ เพื่อให้ความเห็นชอบ ปรับปรุงเสร็จก็ส่ง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงชื่อและส่งให้สำนักงบประมาณไปจัดพิมพ์เป็นเล่มสี่เขียว โดยที่ คณะอนุกรรมการฯ ไม่ได้เกี่ยวข้องหรือเห็นข้อมูลโครงการต่างๆ ซึ่งอยู่ในเล่มนั้นเลย

๔.๒ ผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ คือ นายวราเทพ รัตนากร รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง และนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง ได้ให้คำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

นายวราเทพ รัตนากร ชี้แจงสรุปได้ว่า จากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรองประธานกรรมการ ซึ่งมีด้วยกันจำนวนประมาณ ๑๐ คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งจากคณะกรรมการโดยมีส่วนของผู้แทน คณะรัฐมนตรี ผู้แทนของพรรคการเมืองฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ได้มีการประชุมทั้งหมดประมาณ ๓๓ ครั้ง ใช้เวลาในการพิจารณา ๒๔๖ ชั่วโมง ในการพิจารณาของคณะกรรมการจะมีลักษณะส่วนใหญ่คล้าย

กับหลาย ๆ ปีที่ผ่านมา คือ เมื่อมีการพิจารณาในประเด็นของส่วนราชการใด หากกรมการคณะใหญ่ มีความเห็นว่าเป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลา และเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนต้องพิจารณาโดยละเอียดก็จะมี การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเข้าไปพิจารณาเป็นการเฉพาะแล้วมารายงานคณะกรรมาธิการ โดยในปีนี้ได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น ๔ คณะด้วยกัน โดยแบ่งสัดส่วนของพรรคการเมืองที่มีอยู่ใน คณะกรรมาธิการในประเด็นที่คณะกรรมาธิการมอบหมาย ซึ่งรวมทั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาจัดสรร เงินงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันมีว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธาน ซึ่งได้มีการมอบหมายในคณะอนุกรรมการชุดนี้ไปทำหน้าที่ทั้งการพิจารณาในส่วนของงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงบประมาณจากกระทรวงมหาดไทย และให้ไปพิจารณาในส่วนของ งบก่อสร้าง ค่าที่ดินสิ่งก่อสร้างของส่วนราชการทั้งหมดทุกกระทรวงที่ของงบประมาณในปี

จากการรายงานของอนุกรรมการเมื่อได้ไปพิจารณาเสร็จแล้วก็ได้รับทราบว่ามีงบลดงบประมาณ ในหลายส่วน ซึ่งการปรับลดงบประมาณก็เป็นไปตามข้อสังเกตที่กรรมาธิการส่วนใหญ่ในคณะใหญ่ให้ไป ทำเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีการกระจายงบประมาณให้ทั่วถึงแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อกรรมาธิการได้ให้แนวทางคณะอนุกรรมการ คณะอนุกรรมการก็ไปดำเนินการ แล้ววันสุดท้าย ที่มีการส่งให้คณะกรรมาธิการพิจารณา คณะอนุกรรมการได้รายงานถึงผลการดำเนินงาน

สรุปว่า อนุกรรมการมีการปรับลดซึ่งเป็นไปตามกฎหมายที่อนุกรรมการสามารถทำได้ และเงินนั้นกลับคืนไปสู่ยอดวงเงินเดิมของวงเงินงบประมาณในยอดรวม ส่วนในการพิจารณาเพิ่มเติม รายการต่าง ๆ เมื่อได้มีการปรับลดไปแล้วนั้น ต้องผ่านคณะรัฐมนตรีตามขั้นตอนของวิธีการงบประมาณ โดยต้องใกล้เคียงกับที่ปรับลดไป โดยทำตามคำเสนอของรัฐมนตรี ซึ่งในกรณีนี้เป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมาธิการจะยึดคำขอจากเจ้าของกระทรวงต้นสังกัดซึ่งเป็นผู้นำเสนอ

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา ซึ่งแจ้งสรุปได้ว่า การเสนอคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ด ต้องเป็นกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก เท่านั้น คือ เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมาธิการเสนอการแปรญัตติหรือกระทำด้วย ประการใดๆ ที่มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่า โดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้น จะกระทำมิได้ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ไม่เคย มีมาก่อนในรัฐธรรมนูญของไทย ทั้งนี้เพื่อที่จะยกเลิก งบ ส.ส. ซึ่งแต่เดิมเคยจัดให้ ส.ส. คนละ ห้าล้านบาทหรือสิบล้านบาทที่เรียกกันว่าบสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดของ ส.ส. โดยให้วงเงิน ส.ส. แต่ละ คนไว้ แล้ว ส.ส. แต่ละคนจะไปพิจารณาเองว่าในงบที่ได้ไปนั้นตนจะทำอะไรบ้าง จึงเขียนชัดเจน ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่าไม่ให้บุคคลเหล่านั้นมีส่วนร่วมในการใช้งบประมาณ และในกรณีที่มีปัญหา

กันอยู่นี้ไม่มีการที่ ส.ส. ได้เงินในลักษณะที่เป็นงบ ส.ส. เพราะเป็นงบประมาณที่มีการระบุลงไปชัดเจนว่า รายการใด แล้วแต่ละรายการที่ให้ไปทำนั้นจะเข้าไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นผู้ไปดำเนินการตามโครงการที่ทำไว้ ไม่ได้มีส่วนใดที่ได้ไปจัดทำเองเดียวกันกับ งบ ส.ส. ในอดีต และก็ไม่มีงบตรงไหนที่เป็นการจัดที่ทำให้ ส.ส. หรือ ส.ว. หรือกรรมการ มีส่วน ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จึงไม่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๘๐ วรรคหก

๔.๓ ผู้แทนคณะรัฐมนตรี คือ ผู้แทนสำนักงบประมาณและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยผู้แทนสำนักงบประมาณ ประกอบด้วย นายพรชัย นุชสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และ นายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ได้ชี้แจงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับลด งบประมาณและการจัดสรรงบประมาณว่า

ในเรื่องเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนา ประเทศนี้รัฐบาลเป็นผู้ตั้งงบประมาณ เช่น ในส่วนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะมีแผนการใช้จ่าย และโครงการต่างๆ และแผนหรือโครงการนี้จะส่งไปให้สำนักงบประมาณดูก่อนและหากผ่านสำนักงบประมาณ ก็จะส่งไปยังคณะรัฐมนตรีและงบนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการของรัฐสภาเพื่อพิจารณา แต่ในปีก่อนที่จะพิจารณาในชั้นคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีซึ่งได้ประชุมกันที่จังหวัดภูเก็ตได้มีการทักท้วง ว่างบประมาณมีการกระจุกตัวในบางพื้นที่ขอให้สำนักงบประมาณไปช่วยพิจารณาให้มีการกระจายตัวให้มากขึ้น จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นวางหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ โดยได้มีการตั้งศาสตราจารย์ ดร.เทียนฉาย กีระนันท์ อดีตอธิการบดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นประธาน และมีผู้แทนของ ส่วนราชการภายนอกเป็นคณะกรรมการและได้ส่งหลักเกณฑ์นั้นให้กับคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการ ก็ตั้งคณะอนุกรรมการ ซึ่งมีว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ ๗ เป็นประธาน ได้รับข้อสังเกตไปพิจารณากัน และ หลังจากนั้นสำนักงบประมาณก็ไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับอีก เพียงแต่เมื่อมีการพิจารณาเสร็จสิ้นและหน่วยงานต่างๆ เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะของฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้รวบรวมข้อมูลภายใต้หลักเกณฑ์ ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและนำเสนอมาครั้งสุดท้ายให้ทางสำนักงบประมาณเป็นผู้จัดพิมพ์เท่านั้น

นายสุรชัย ภูประเสริฐ รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ชี้แจง สรุปได้ว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายปี ๒๕๔๗ มีลักษณะเหมือนที่เคยดำเนินการในทุกปี กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาทิศทางหรือกรอบยุทธศาสตร์ครั้งหนึ่ง หลังจากนั้นพิจารณาว่างบประมาณ และให้ความเห็นชอบในรายละเอียด ตลอดจนวางหลักเกณฑ์ที่ส่วนราชการจะรับไปดำเนินงาน ต่อจากนั้น ส่วนราชการก็จะปรับงบประมาณรายจ่ายในส่วนของตนเองเพื่อให้ได้ตามกรอบและหลักเกณฑ์ที่ทาง คณะรัฐมนตรีกำหนดและนำเสนอสำนักงบประมาณ เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ แล้วจึงจัดพิมพ์



เอกสารร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในชั้นสภาผู้แทนราษฎร ก็จะมีการปรับลด และส่วนราชการก็ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อแปรญัตติเพิ่มเติมในวงเงินงบประมาณ ที่ถูกปรับลด และสำนักงานงบประมาณจะรวบรวมคำขอแปรญัตติเพิ่มจากส่วนราชการแล้วนำเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วก็จะนำเสนอกลับมายังคณะกรรมการวิสามัญเพื่อ พิจารณาต่อไป

๔.๔ ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ นายสาโรช คัชมาตย์ อธิบดีกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น และนายวัชชัย พักอังกูร รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ชี้แจงสรุปได้ ดังนี้

นายสาโรช ฯ ชี้แจงว่า ทางปฏิบัติของทางราชการนั้นตามปกติประมาณเดือนมกราคม กรมต่าง ๆ จะต้องเสนอของบประมาณไปยังสำนักงานงบประมาณซึ่งทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็เสนอขอ งบประมาณไปตามปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการของบประมาณไปยังสำนักงานงบประมาณก็มีการขอไป ในทุกแผนงานไม่ใช่เฉพาะ ๒ แผนงาน คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาและการท่องเที่ยวเท่านั้น เมื่อมี การเสนอขอไปยังสำนักงานงบประมาณก็ไปพิจารณาแล้วก็จะตัดลดงบประมาณหรือจะเพิ่มงบประมาณ ก็สุดแล้วแต่ที่สำนักงานงบประมาณจะพิจารณา เมื่อได้มีการพิจารณาจากสำนักงานงบประมาณเสร็จแล้ว สำนักงานงบประมาณก็จะรวบรวมสิ่งเหล่านั้นเสนอเข้าคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว จึงไปจัดทำเป็นรายละเอียดของงบประมาณซึ่งก็เป็นหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ แต่ในบางปีที่สำนักงานงบประมาณทำไม่ทันก็จะให้กรมต้นสังกัดแต่ละกรมช่วยพิมพ์ช่วยส่งแผ่นดิสก์ไปให้ สำนักงานงบประมาณในการจัดทำ เช่นปีนี้

คณะรัฐมนตรีอนุมัติงบประมาณรายจ่าย และนำเรื่องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ในวาระที่หนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติเป็นยอดเงินมา คือ งบยุทธศาสตร์ ๓,๒๐๐ ล้าน งบท่องเที่ยว ๑,๖๐๐ ล้าน อนุมัติยอดเงินมา ส่วนแผนงานอื่นๆ ไม่ทราบ เมื่ออนุมัติยอดเงินมาเนื่องจากว่า ในรายละเอียดที่เสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็ดูรายละเอียดในแผนงานโดยคร่าวๆ ในการอนุมัติ ของคณะรัฐมนตรี คราวนั้นได้ให้ข้อสังเกตมาว่าขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปทำอย่าให้กระจุกตัว ซึ่งทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็เป็นกรมหนึ่งที่ได้รับมติคณะรัฐมนตรี ก็นำมาปรับเกลี้ยไม่ให้ กระจุกตัวโดยนำไปพิจารณาให้สัมพันธ์กับงบอื่นๆ ที่ได้ผ่านคณะรัฐมนตรีไปแล้ว จากนั้นสำนักงานงบประมาณ ได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณา โดยศาสตราจารย์ ดร.เทียนฉาย ฯ วางกฎเกณฑ์ในเวลาเดียวกันทางกรม ก็ต้องเร่งรัดในการทำงานงบประมาณ เพราะเกรงว่าต้องเสนอสภา เมื่อทำเสร็จแล้วก็รีบส่งรายละเอียดของ งบประมาณในสองแผนงานไปให้กับสำนักงานงบประมาณ ในระหว่างที่สำนักงานงบประมาณกำลังวางเกณฑ์

กรมก็ส่งไปให้แล้ว หลังจากนั้นก็มีกรณีสืบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ เสนอต่อสภา หลังจากนั้นกรมก็ไม่ได้เกี่ยวข้อง จนสภารับหลักการวาระที่หนึ่งเสร็จเรียบร้อยแล้วกรมก็รอที่จะเข้าไปชี้แจงต่อกรรมาธิการตามขั้นตอนวิธีพิจารณางบประมาณ หลังจากนั้นคณะกรรมาธิการก็มอบให้คณะอนุกรรมาธิการฯ ไปพิจารณางบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งอนุกรรมาธิการได้ตั้งข้อสังเกต แต่ละคนจะให้ข้อสังเกตมากมาย ทางกรมฯ ก็นำข้อสังเกตมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งแล้วก็ส่งกลับไปอีกครั้งหนึ่งให้กับสำนักงบประมาณ แต่ไม่ใช่ว่าทางกรมฯ ต้องทำตามข้อสังเกตทุกกรณี ทางกรมฯ จะนำข้อสังเกตเหล่านั้นมาพิจารณาว่า เป็นไปตามนโยบายของรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ เข้ากับวงเงินหรือไม่ ทางอนุกรรมาธิการฯ อาจเสนอรายละเอียดในการปรับโครงการต่างๆ หรือเสนอโครงการใหม่ๆ ให้เป็นข้อสังเกตแต่เป็นเรื่องของทางกรมฯ ที่จะนำไปพิจารณาว่าจะเสนอหรือไม่โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมฯ พอกรมฯ ปรับเสร็จหมด คือ ทำการแก้ไขปรับปรุงแล้วก็ส่งให้สำนักงบประมาณ ไม่ได้ยื้อย่นส่งให้คณะอนุกรรมาธิการฯ เพราะว่าสำนักงบประมาณมีหน้าที่ให้การจัดพิมพ์เป็นเล่ม

นายรัชชชัย พักอังกู อธิบายถึงขั้นตอนการแปรญัตติเพิ่มหลังจากที่คณะอนุกรรมาธิการฯ ได้มีการปรับลดงบประมาณ ก็จะมีการเวียนหนังสือไปถึงทุกกระทรวงว่า ถ้าจะมีการแปรญัตติเพิ่มให้ส่วนราชการที่เห็นว่างบประมาณที่ทำค่าขอไปแล้วมีจำนวนไม่เพียงพอต้องการจะแปรญัตติเพิ่มรายการใดก็ให้ทำมา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็เหมือนหน่วยงานอื่นๆ คือ พิจารณางบประมาณที่ตั้งไปยังมีอะไรที่ขาดไปและต้องการอะไรเพิ่มหรือมีโครงการใหม่ๆ ก็ทำเรื่องขอและตั้งไป

นอกจากนั้นได้ชี้แจงเกี่ยวกับโครงการที่เสนอไปในครั้งสุดท้ายเป็นโครงการเดียวกับโครงการที่เสนอในชั้นแรกหรือไม่ว่า โครงการสุดท้ายที่อยู่ในเล่มเดียวกับโครงการที่ทำเรื่องขอไปตั้งแต่ตอนต้นนั้นมีบางส่วนที่เป็นโครงการที่อยู่ในโครงการแรก แต่โครงการบางส่วนเป็นโครงการที่ทางกรมฯ ทำขึ้นใหม่ซึ่งเกิดจากข้อสังเกตของการที่งบประมาณเข้าสู่วาระแรกในชั้นสำนักงบประมาณ คณะรัฐมนตรี ในชั้นการพิจารณาของกรรมาธิการฯ และชั้นอนุกรรมาธิการฯ ซึ่งเห็นว่าสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ แล้วกรมฯ ก็จะทำเป็นโครงการที่อยู่ในเล่มสี่เขียวของสำนักงบประมาณ

สรุป นายรัชชชัย ฯ ได้ย้ำว่าตนได้ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบหนังสือเล่มสี่เขียวกับเล่มที่กรมฯ ส่งไปให้สำนักงบประมาณไปพิมพ์ปรากฏว่าได้รับรายงานจากเจ้าหน้าที่ว่าถูกต้องตรงกัน ทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะอนุกรรมาธิการฯ ไม่สามารถบรรจุโครงการเข้าไปโดยพลการหลังจากที่มีการตัดลดงบประมาณและมีการเสนอเข้าไปใหม่ในช่วงหลังเพราะทางสำนักงบประมาณจะกำหนดไว้ว่า

ต้องเป็นโครงการที่เสนอไปจากกรมต่างๆ เท่านั้น และกรมฯ ก็ได้ตรวจสอบหลังจากที่มีการพิมพ์ไปแล้ว กับรายการที่กรมฯ ส่งไปที่สำนักงานประมาณก็ถูกต้องตรงกัน

พิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงของผู้ร้อง และผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเอกสารประกอบแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก อันทำให้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวสิ้นผลไปหรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่งให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๗๖ วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

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

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือ การกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายใน เจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มีการกระทำฝ่าฝืน บทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก มีวัตถุประสงค์เพื่อห้ามสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร และกรรมการ กระทำการใดๆ ที่ทำให้ตนเองหรือกลุ่มของตนเอง ตลอดจนสมาชิก วุฒิสภาได้รับประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม ซึ่งจะต้องมี ข้อเท็จจริงที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าบุคคลเหล่านั้นได้ผลประโยชน์ จึงจะทำให้เป็นการฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ อันทำให้การกระทำนั้นสิ้นผลไป ตามมาตรา ๑๘๐ วรรคท้าย เพราะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม เนื่องจากประชาชนที่ไม่อยู่ในพื้นที่ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมการจะไม่ได้รับผลประโยชน์ ในขณะที่ประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการก็จะได้รับงบประมาณ เพื่อทำโครงการต่างๆ ในพื้นที่ นอกจากนั้นบุคคลเหล่านั้นก็จะได้รับความนิยมนอกจากประชาชนในพื้นที่ อันจะมีผลต่อคะแนนนิยมในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งเป็นการได้เปรียบบุคคลอื่นๆ ที่อาจลงสมัคร เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตนั้นในอนาคตด้วย

จากข้ออ้างของฝ่ายผู้ร้องอ้างว่า คณะกรรมการได้มีการตัดงบประมาณโดยปรับลดไปและ ได้นำไปจัดสรรให้กับโครงการที่อยู่ในพื้นที่ของกลุ่มตนหรือพรรคพวกของตน ไม่ว่าจะสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ ซึ่งหากมีการกระทำดังกล่าวจริงก็ย่อมมีผลทำให้ บุคคลเหล่านั้นมีส่วนในการใช้งบประมาณโดยทางอ้อม แต่จากพยานหลักฐานที่ปรากฏ ข้อเท็จจริง ฟังได้ว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำโครงการในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนา ด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย โดยมี หลักเกณฑ์ที่ต้องเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศและแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ โดยผ่านการพิจารณา กลั่นกรองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย และจัดส่งสำนักงบประมาณ เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งไม่ปรากฏว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ หรืออนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้อำนาจหน้าที่เพิ่มเติมรายการ และกระทำด้วยประการใดๆ ในงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย อันมีผลโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗

นอกจากนั้น เมื่อพิเคราะห์การกระทำในช่วงที่มีการกล่าวอ้างของฝ่ายผู้ร้องว่ามีการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก กล่าวคือ ในชั้นหลังจากที่มีการปรับลดงบประมาณของคณะอนุกรรมการฯ แล้วก็ไม่ปรากฏว่ามีการจัดสรรงบประมาณของคณะอนุกรรมการฯ ให้กับตนเองหรือพรรคพวกของตน เนื่องจากในการชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทั้งอธิบดีฯ และรองอธิบดีฯ ต่างก็ยืนยันว่า หลังจากที่คณะกรรมาธิการฯ โดยผ่านคณะอนุกรรมการฯ ได้ปรับลดงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยวไทย โดยได้ตั้งข้อสังเกตแล้ว ทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็ได้ไปดำเนินการจัดสรรเสนอโครงการต่างๆ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ลงนามเสนอต่อสำนักงบประมาณ โดยรับข้อสังเกตและนำไปปรับตามที่เห็นว่าเหมาะสมแต่ไม่ได้ทำตามที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอโดยที่ไม่ได้พิจารณาไตร่ตรองก่อนแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่มีพยานหลักฐานที่เห็นได้ชัดเจนว่า ได้มีการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการ หรือคณะอนุกรรมการฯ หรือคนใด ที่มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จึงไม่มีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ที่จะทำให้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวสิ้นผลไป

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ไม่มีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ