

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒/๒๕๕๖

วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๖

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก หรือไม่

สรุปข้อเท็จจริง

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๒ คน ได้ร่วมกันตรวจพบว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ และในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า วรรคหก โดยใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการในโครงการต่างๆ ในแผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ซึ่งกำหนดจำนวนเงินเป็นยอด lumpsum จำนวน ๓,๒๒๖,๕๔๓,๖๐๐ บาท โดยไม่มีรายละเอียด และในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย กำหนดจำนวนเงินเป็นยอด lumpsum จำนวน ๑,๖๕๐,๖๕๕,๕๐๐ บาท โดยไม่มีรายละเอียด

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ของสภาผู้แทนราษฎร ในวาระที่สองและวาระที่สามนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) ได้ตรวจพบว่างบประมาณรายจ่ายถูกจัดสรรลงในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเคยเป็นเขตพื้นที่เลือกตั้งในอดีตของที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี มีจำนวนมากเป็นพิเศษ คือ ๔๒๐ ล้านบาท จนเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำมาอภิปรายว่า งบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้มีการกระจุกอยู่ในเขตพื้นที่ของผู้เป็นอนุกรรมการมากเป็นพิเศษ ถึงขนาดที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้เขียนเป็นข้อสังเกตเพิ่มเติมของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ไว้ท้าย (ร่าง) พระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าวว่า ให้ไป

จัดทำงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของแผนงานโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้กระจายทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ยอมรับในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว และรับจะนำไปแก้ไข ตามนั้น และยังมีหนังสือถึงเพื่อนสมาชิกพรรคไทยรักไทยเพื่อขอแสดงความรับผิดชอบและขออภัยที่ไม่สามารถจะกระจายงบประมาณไปยังทุกพื้นที่ที่สมาชิกพรรคไทยรักไทยต้องการได้

ผู้ยื่นคำร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ : เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ จำนวนเงิน ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย จำนวนเงิน ๑,๖๕๐,๖๕๕,๕๐๐ บาท ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวก ในฐานะคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ และกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า วรรคหก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และประชาชน

การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อศาล คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงบประมาณ ผู้แทนคณะรัฐมนตรี และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏรายละเอียดในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก อันทำให้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวสิ้นผลไปหรือไม่

บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐

ข้อพิจารณา

๑. สิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาก่อน คือ ข้อเท็จจริงตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๒ คน ฝ่ายผู้ร้องกล่าวหาคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความจริงเพียงใด เมื่อได้ข้อเท็จจริงแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะพิจารณาว่าเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหก หรือไม่ ถ้าเป็นการฝ่าฝืนก็จะได้สั่งให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป คือ ศาลต้องทราบวงเงินที่เกี่ยวกับการฝ่าฝืนที่ต้องนำไปจัดสรรใหม่ เพราะคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญจะไม่กระทบกระเทือนวงเงินยอดรวมของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ

๒. การสืบหาข้อเท็จจริงตามคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๒ คน ศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการหาข้อเท็จจริงทุกฝ่าย ดังนี้

๒.๑) ฝ่ายผู้ร้อง มีคำร้อง คำชี้แจงของผู้แทนผู้ร้องเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖ และเอกสารชี้แจงเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๖

๒.๒) ผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญฯ มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖

ก) ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี รองประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ และประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นบุคคลที่ฝ่ายผู้ร้องได้ยกเป็นตัวอย่างว่าได้กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญได้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญและต่อมาได้ส่งเอกสารเพิ่มเติมอีก ๒ ครั้ง

ข) นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา และนายวราเทพ รัตนากร รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มาชี้แจง หนึ่งครั้ง

๒.๓) ผู้แทนสำนักงบประมาณ ได้มาชี้แจงต่อศาล หนึ่งครั้ง เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖

๒.๔) ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มาชี้แจงต่อศาล หนึ่งครั้ง เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖

๒.๕) ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น นำโดยอธิบดีฯ มาชี้แจงหนึ่งครั้ง เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖ กรมฯ ส่งเอกสารมาชี้แจงประกอบ หนึ่งชุด และรองอธิบดีมาชี้แจงเพิ่มเติมอีก หนึ่งครั้งเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๖

๓. การพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้อง

จากการสืบหาข้อเท็จจริงจากฝ่ายต่างๆ ตามที่กล่าวข้างต้นเห็นว่า คำร้องของผู้ร้องกล่าวถึงหลายประการ คือ

๓.๑) ผู้ร้องไม่ระบุว่าผู้ใดทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะกล่าววนเวียนอยู่ ๓ พวก ด้วยกัน คือ

๑) ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวก โดยไม่ระบุว่าผู้ใดบ้าง ที่ดึงงบประมาณจำนวนมากไปลงในท้องที่ของตนได้

๒) คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งคณะซึ่งมี ๑๓ คน รวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายค้านด้วย จนคณะกรรมการวิสามัญฯ ต้องตั้งข้อสังเกตให้กระจายงบประมาณให้ท้องถิ่นอย่างทั่วถึง

๓) ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ เพราะใช้เทคนิคต่างๆ ในการประชุม และสามารถดึงงบประมาณลงที่จังหวัดนครราชสีมาได้มาก แต่ไม่สามารถช่วยเพื่อนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทยได้ทั่วถึงจนต้องทำหนังสือขอกภัย

๓.๒) ผู้ร้องไม่ระบุถึงเงินงบประมาณรายจ่ายที่มีการนำไปใช้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ให้ชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก พอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งให้การใช้เงินดังกล่าวนั้น สิ้นผลไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ด เพราะสรุปคำร้องว่า “คณะของกระผมพิจารณาแล้ว เห็นว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๗ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ : เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศจำนวนเงิน ๓,๒๒๖,๕๔๓,๖๐๐ บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ : ด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยจำนวนเงิน ๑,๖๕๐,๖๘๕,๔๐๐ บาท ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี กับพวก ในฐานะคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ...” โดยไม่สามารถชี้ชัดว่า ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี และอนุกรรมการท่านใด แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการอะไร ในวงเงินเท่าไร ไปสู่ท้องที่ใด แม้จะแจ้งมาในเอกสารชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนผู้ร้องบ้าง แต่มิได้แสดงชัดเจน ต้องนำไปเทียบเคียงกับคำของบประมาณของรัฐบาลและ (ร่าง) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ หลายชุด ประกอบกับคำชี้แจงและเอกสารของฝ่ายต่างๆ ซึ่งได้ปฏิเสธสอดคล้องกันว่าไม่มีการแปรญัตติเพิ่มรายการหรือจำนวนในรายการใด ๆ (โปรดดูตอนต่อไป)

ส่วนคำร้องส่วนที่พาดพิงถึงว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี และโครงการต่างๆ ที่จัดสรรลงในจังหวัดนครราชสีมาที่ไม่ชัดเจนว่าเป็นวงเงินเท่าใด เป็นผลจากการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี คนเดียว หรือมติของคณะอนุกรรมการฯ ทั้งๆ ที่จังหวัดอื่นที่เล็กกว่านครราชสีมาก็ได้งบประมาณไปมากกว่าก็มีหลายจังหวัด

๕. คำชี้แจงของผู้แทนคณะกรรมการวิสามัญฯ

ตามคำชี้แจงของว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี (ในฐานะรองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ และประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ผู้ถูกพาดพิง) และนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา กับนายวราเทพ รัตนากร (ในฐานะรองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ) ได้ชี้แจงตรงกันว่า การอภิปรายของคณะกรรมการวิสามัญฯ และคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ มีแต่การปรับลดเงินงบประมาณที่รัฐบาลขอเสนอมาในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ตามอำนาจหน้าที่ เฉพาะงบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตัดไปได้ถึง ๓,๐๕๐ ล้านบาทเศษ โดยไม่มีใครขอแปรญัตติเพิ่มรายการหรือจำนวนรายการเลย

๕. คำชี้แจงของผู้แทนสำนักงบประมาณและผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ต่างก็ให้คำชี้แจงตรงกันว่าในคณะกรรมการวิสามัญฯ และคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ไม่มีใครขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ โดยเฉพาะรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นเลขานุการของคณะกรรมการฯ ยืนยันว่าอยู่ในเหตุการณ์โดยตลอด และได้ตัดเดือนกรรมการให้คอยระมัดระวังอย่าฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญมาตรานี้

๖. คำชี้แจงของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มาชี้แจง ๒ ครั้ง และส่งเอกสารชี้แจงหนึ่งครั้ง ได้ให้ความกระจ่างหลายเรื่อง

เมื่อนำข้อมูลจากคำชี้แจงและเอกสารต่างๆ ของฝ่ายต่างๆ มาประกอบด้วยแล้วจะได้ภาพชัดเจนขึ้นดังนี้

ก) กระบวนการทำงานงบประมาณ มีหลายขั้นตอน ดังนี้

๑) งบประมาณเดือนมกราคมของทุกปี กรมต่างๆ จะต้องเสนอของบประมาณผ่านกระทรวงไปยังสำนักงบประมาณ (พร้อมทั้งยอดเงินและรายละเอียดของทุกโครงการ) (ในขั้นนี้ในส่วน ของยอดเงินงบประมาณที่มีปัญหาตามคำร้องกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นของบตามยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศไป ๕,๐๐๐ ล้านบาทเศษ และงบตามยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ๓,๐๐๐ ล้านบาท)

๒) สำนักงบประมาณพิจารณาตัดลดหรือเพิ่มงบประมาณได้เอง

๓) เมื่อปรับยอดแล้วสำนักงบประมาณก็จะเสนอยอดค่าของของกระทรวงต่างๆ

ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณของประเทศ (เดิมเรียกว่าเพดาน (Ceiling) เพราะเป็นยอดเงินที่รัฐบาลวินิจฉัยว่าควรเป็นยอดสูงสุดของรายจ่ายของประเทศ) แล้วแยกเป็นยอดงบประมาณกระทรวง-กรมต่างๆ พร้อมทั้งตั้งข้อสังเกต ซึ่งรวมถึงงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งเป็นยอดล่ำๆ โดยไม่ได้ระบุโครงการไว้ด้วย

๔) เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว สำนักงบประมาณจึงนำมาจัดทำรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบและนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร (ในชั้นนี้สำนักงบประมาณตัดยอดของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์ในข้อ ๑) เหลือ ๓,๒๐๐ ล้านบาทเศษ และ ๑,๖๐๐ ล้านบาทเศษ ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ๒ โครงการ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นและพัฒนาการท่องเที่ยวโดยตั้งไว้เป็นยอดรวม คือ ตั้งขอไว้โดยไม่ระบุรายละเอียด อย่างไรก็ดี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็ได้ปรับปรุงโครงการในงบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งสองรายการนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้กระจายฯ เสนอผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไปยังสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาด้วย)

๕) เมื่อกรมฯ จัดทำงบประมาณโดยมีรายละเอียด ๑๒ แผน ซึ่งมีรายละเอียดโครงการและอีกส่วนหนึ่งเป็นงบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ตั้งยอดลอยโดยไม่มีรายละเอียดโครงการไว้ (ภายในวงเงิน ๓,๒๐๐ ล้านบาท และ ๑,๖๐๐ ล้านบาท) ส่งสำนักงบประมาณเพื่อพิมพ์เป็นเอกสารเสนอรัฐสภาในนามของคณะรัฐมนตรี เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ในวาระที่หนึ่ง

๖) ขณะที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการและส่งเข้าคณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อแปรญัตตินั้น ทางรัฐบาลจะแจ้งให้กรมต่างๆ เตรียมขอแปรญัตติเพิ่มเติม เพราะคาดว่าอย่างไรเสียสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องขอตัดงบบางเรื่อง และรัฐบาลก็ต้องแปรญัตติเพื่อขอเพิ่มเติมจนครบจำนวนตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการไว้

๗) กรมฯ เข้าไปชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ จัดสรรฯ ก่อนแทนที่จะชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ เช่นเคย เพราะได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นพิจารณารายละเอียดเสียก่อนแล้ว คณะอนุกรรมการวิสามัญฯ และคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ตั้งข้อสังเกตติชม เห็นควรเพิ่ม-ลด เห็นควรกระจายเงินมากมาย ซึ่งกรมฯ จัดไว้แล้วนำมาเตรียมทำงบประมาณเพิ่มเติม และปรับปรุงงบประมาณบางส่วนให้เหมาะสม

๘) กรมฯ จัดทำงบประมาณเพิ่มเติมและปรับปรุงโครงการต่างๆ ภายใต้ข้อสั่งเกตข้างต้น ทั้งได้จำกัดวงเงินไว้ภายใต้ยอดที่สภาผู้แทนราษฎรตัดไว้ (เฉพาะกรณียอดที่ตั้งยอดลอยก็คงไว้ที่ ๓,๒๐๐ ล้านบาท และ ๑,๖๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ) แล้วเสนอต่อสำนักงบประมาณ

๙) สำนักงบประมาณรวบรวมคำขอเพิ่มเติมของกระทรวง-กรมต่างๆ เสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดทำเป็นคำแปรญัตติของคณะรัฐมนตรีเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาภายใต้วงเงินที่ได้ปรับลดไว้ ในขณะเดียวกัน สำนักงบประมาณจะนำรายละเอียดของโครงการที่กรมเสนอผ่านกระทรวงไปทั้งในส่วนที่เป็นงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดโครงการไว้ และส่วนที่เป็นงบประมาณยอกลำช้าหรือยอดลอยที่ไม่ระบุโครงการไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ไปจัดพิมพ์เป็นเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๘ แสดงรายละเอียดโครงการที่จัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงในพื้นที่ (จังหวัด/อำเภอ/ตำบล) ต่างๆ ของประเทศส่งสภาผู้แทนราษฎรให้ทันการประชุมในวาระที่สองและที่สามด้วย

๑๐) วงเงินงบประมาณตามคำขอ การขอปรับลดของสภาผู้แทนราษฎรและการขอเพิ่มของรัฐบาล

การจัดทำงบประมาณนี้ในด้านของการขอจะเป็น ๕ ขั้นตอนตามที่กล่าวข้างต้น แต่ถ้ามองจากแง่ของรัฐบาลและรัฐสภาจะมี ๓ ขั้นตอน คือ

๑) คำขอของรัฐบาลในรูปของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

๒) การพิจารณาตัดทอนของสภาผู้แทนราษฎรผ่านคณะกรรมการวิสามัญฯ และคณะอนุกรรมการวิสามัญฯ

๓) การขอแปรญัตติเพิ่มเติมของรัฐบาลที่จะเพิ่มให้เท่ากับจำนวนที่ถูกตัดไป เพื่อรักษาระดับงบประมาณรายจ่ายให้เท่ากับที่ขออนุมัติต่อสภาผู้แทนราษฎรไว้ในวาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ

สำหรับกรณีที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้น เมื่อพิจารณาวงเงินในส่วนที่เป็นปัญหาของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้วจะปรากฏผลตามขั้นตอนต่างๆ ตามตารางข้างล่างนี้

ตารางแสดงงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามคำร้องสองรายการ (หน่วย : บาท)

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	กรมฯ ขอดังจำนวน	คณะกรรมการอนุมัติตาม สำนักงบประมาณ	ชั้นการพิจารณา รับหลักการของสภาฯ ในวาระที่หนึ่ง	ชั้นกรรมาธิการและ การพิจารณาเรียงลำดับ มาตราในวาระที่สอง	สภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบในวาระ ที่สาม
๑. แผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๕,๒๕๐,๐๐๐,๐๐๐	๓,๒๒๖,๕๔๓,๖๐๐	๓,๒๒๖,๕๔๓,๖๐๐ (คงเดิม)	๓,๒๒๖,๕๔๓,๖๐๐ (ขอลดคงเดิมโดยไม่มี การปรับลดและไม่มีโครงการ ปรากฏในเอกสารงบประมาณ เดิมที่ฟ้าคาดแดง)	๓,๒๒๖,๕๔๓,๖๐๐ (คงเดิม)
๒. แผนงานส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๓,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๑,๖๕๐,๖๕๕,๔๐๐	๑,๖๕๐,๖๕๕,๔๐๐ (คงเดิม)	๑,๖๕๐,๖๕๕,๔๐๐ (ขอลดคงเดิมด้วยเหตุผล เดียวกันกับรายการแรก)	๑,๖๕๐,๖๕๕,๔๐๐ (คงเดิม)

หมายเหตุ สำหรับงบประมาณที่คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญฯ เห็นชอบให้ปรับลดตามข้อเสนอดังกล่าว จำนวน ๓,๐๕๐,๕๖๑,๕๐๐ บาท นั้น ได้ปรับลดจากแผนงานอื่นๆ ที่มีโครงการปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ เล่มที่ ๖ (ปกติคาดแดง) แล้ว โดยได้นำไปตั้งเพิ่มขึ้นเป็นรายการใหม่ให้แก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ ในส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไป สำหรับสนับสนุนการก่อสร้างหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้านและชุมชน จำนวน ๑,๕๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในส่วนของเงินอุดหนุนสำหรับคณะกรรมการบริหารจัดการถ่ายโอนภารกิจของบุคลากร และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด จำนวน ๕๖๑,๕๖๑,๕๐๐ บาท และในส่วนของเงินอุดหนุนสำหรับพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีเร่งด่วนอีก จำนวน ๑,๕๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (ไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณทั้งสองรายการตามคำร้อง) ทั้งนี้เป็นไปตามที่กรมฯ ได้เสนอของงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนไปรวม ๕,๐๖๑,๕๖๑,๕๐๐ บาท แต่โดยที่ภายหลังคณะกรรมการพิจารณา ปรากฏว่า งบปี ๒๕๕๖ มีเงินคงเหลืออยู่เพียง ๓,๐๕๐,๕๖๑,๕๐๐ บาท จึงจัดสรรให้ได้ตามจำนวนดังกล่าว นอกจากนี้ โดยลักษณะของเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัดส่วนรายได้ของรัฐ เมื่อมีการปรับลดลงก็จะต้องนำกลับไปตั้งเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวงเงินเท่าเดิม เนื่องจากกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้

โดยสรุป

๑. งบประมาณส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้ ซึ่งมีผู้ร้องร้องมามี ๒ ยอด คือ

๑) โครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ขอไป ๓,๒๒๖,๕๕๓,๖๐๐ บาท (ดูได้จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ เล่มที่ ๖ (ปกฟ้าคาดแดง) หน้า ๑๗๖)

๒) โครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ : เพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทยที่ขอไป ๑,๖๕๐,๖๕๕,๕๐๐ บาท (ดูได้จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ เล่มที่ ๖ (ปกฟ้าคาดแดง) หน้า ๒๐๔

๒. การตัดทอนของคณะกรรมการวิสามัญฯ และอนุกรรมการวิสามัญฯ นั้นเป็นการตัดจากยอดอื่นๆ ของกรมฯ เป็นวงเงิน ๓,๐๕๐,๕๖๑,๕๐๐ บาท

๓. รายการที่รัฐบาลขอเพิ่มเติมตามคำขอของกรมฯ นั้นเป็นรายการใหม่จำนวน ๒ รายการ และมีการเพิ่มจากเดิม ๑ รายการ รวมเป็นวงเงิน ๓,๐๕๐,๕๖๑,๕๐๐ บาท ประกอบด้วย

๑) โครงการก่อสร้างหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้านและชุมชนจำนวน ๑,๕๕๐ ล้านบาท

๒) เงินอุดหนุนสำหรับคณะกรรมการบริหารการถ่ายโอนฯ ๕๖๑,๕๐๐ บาท

๓) เงินอุดหนุนสำหรับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีเร่งด่วน ๑,๕๐๐ ล้านบาท โดยตั้งไว้เป็นยอดลอย เพื่อเป็นงบกลางที่กรมจะพิจารณาใช้จ่ายตลอดปี ซึ่งเดิมได้ตั้งงบประมาณไว้แล้ว ๕๐๐ ล้านบาท (ดูได้จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ เล่มที่ ๖) (ปกฟ้าคาดแดง) หน้า ๑๗๕

ข้อสังเกต

การวิงวอนของนักการเมืองที่จะดึงงบประมาณของโครงการต่างๆ ลงสู่พื้นที่ของการเลือกตั้งของตนเองและพรรคพวกอาจถือเป็นของธรรมดาตามธรรมชาติของการเมืองก็ได้ แต่เมื่อพิจารณาว่าเป็นสิ่งไม่ชอบธรรม ไม่ยุติธรรมแก่ประชาชนทั้งประเทศ ก็ต้องเป็นสิ่งที่พยายามหลีกเลี่ยง เมื่อพูดกันในแง่วิญญูณของความชอบธรรมไม่ได้ผล ก็ต้องมีข้อบังคับของสังคมออกมา ดังเช่นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ที่เป็นที่มาของกรณีนี้ อย่างไรก็ตามก็ดีรัฐบาลและนักการเมืองที่ขาดวิญญูณประชาธิปไตยก็คงจะหาทางหลีกเลี่ยงต่อไป ดังที่ได้กระทำกัน ๒ วิธีข้างล่างนี้

๑) การที่ ส.ส. ฝ่ายร้องเรียนไม่มีหลักฐานชัดเจนก็แสดงว่ายังมีความไม่โปร่งใสอยู่ในกระบวนการเมืองของไทย ถ้าการเมืองโปร่งใส การให้เงินอุดหนุนท้องถิ่นก็ไม่ใช่เรื่องลึกลับ

๒) การที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสามารถตั้งงบกลางของกรมฯ ไว้คอยอุดหนุนช่วยเหลือหน่วยการปกครองท้องถิ่นถึง ๒,๐๐๐ ล้านบาท ต่อปี (ของเดิมได้รับอนุมัติไว้ ๕๐๐ ล้านบาท รวมกับที่แปรญัตติขอเพิ่มใหม่ ๑,๕๐๐ ล้านบาท) หรือราว ๕ ล้านบาท ต่อเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๔๐๐ เขต ก็แสดงว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลมีโอกาสผลักดันในการใช้เงินนี้จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สะดวกกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน ทั้งยังไม่ผิดรัฐธรรมนูญด้วย เพราะเป็นการดึงเงินงบประมาณลงพื้นที่ภายหลังกฎหมายงบประมาณมีผลบังคับใช้แล้ว จึงไม่อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก แต่ก็ยังเป็นความไม่ชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยอยู่ดี เพราะคณะรัฐมนตรีใช้วิธีตั้งงบกลางไว้ใช้จ่ายยามฉุกเฉินเป็นก้อนใหญ่ที่สำนักนายกรัฐมนตรีอยู่แล้ว หนึ่ง การที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งจ่ายในนามคณะรัฐมนตรีนั้นก็ถือว่าเป็นการถูกต้อง เพราะตามหลักการแล้ว รัฐบาลต้องของบประมาณเพิ่มเติมในระหว่างปีต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชน (เดิมประเทศไทยก็ใช้วิธีนี้)

คำวินิจฉัย

จากการพิจารณาและตรวจสอบข้อเท็จจริงต่างๆ ตามคำร้องและคำชี้แจงของฝ่ายต่างๆ แล้ว พังได้ว่า

๑. คำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๒ คน มีลักษณะกำกวมเคลือบคลุมไม่ชัดเจนว่า กล่าวหาคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งคณะ หรือบุคคลคนหนึ่งหรือบุคคลกับพวก แปรญัตติเพิ่มรายการ หรือจำนวนในรายการ

๒. ไม่ชัดเจนว่ามีการนำเงินงบประมาณเท่าใด ไปเพิ่มให้หน่วยงานใด เพื่ออะไร

๓. เมื่อตรวจสอบหลักฐานเอกสารงบประมาณแล้ว ปรากฏว่างบประมาณ ๒ โครงการ ที่นำมากล่าวหา นั้น มิได้มีการเปลี่ยนแปลงยอดเงิน หรือโครงการที่จะนำเงินไปใช้เลย เพราะเป็นยอดเงินที่กรมฯ ตั้งไว้ให้อุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอมาและมีรายละเอียดมาแต่เดิม แต่มิได้เสนอรายละเอียดต่อสภาผู้แทนราษฎร

จึงวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงไม่เพียงพอว่า ได้มีการกระทำฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ ให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ