

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๘

วันที่ ๑ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { นายภณทิล น่วมเจิม และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
รวม ๑๒๑ คน
นายพิเชษฐ์ เชื้อเมืองพาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกร้องมีส่วนในการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ในโครงการทั้งสาม หรือไม่

ประเด็นที่สอง มีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุด หรือไม่ หากผู้ถูกร้องเป็นผู้กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสาม หรือไม่ เพียงใด

ความเห็น

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีจะเป็นฝ่ายริเริ่มจัดทำขึ้นเพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารประเทศและต้องให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของเงินยินยอมหรืออนุญาตก่อนโดยผ่านกระบวนการอนุมัติของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนตามหลักการถ่วงดุลและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาล

๑๗

โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว จะมอบนโยบายให้กระทรวงและหน่วยงานของรัฐไปกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องพิจารณาจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเสนอรัฐมนตรีต้นสังกัดให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงานงบประมาณจัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว สำนักงานงบประมาณจะดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งก่อนนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๙ ด้วย นอกจากนี้ต้องแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายตามวิธีการงบประมาณอย่างโปร่งใส เป็นธรรมและสามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายซึ่งเป็นเงินของประชาชนเกิดประโยชน์สูงสุด โดยการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเป็นสามวาระ วาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ เป็นการพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือไม่ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแล้ว จะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่สอง โดยคณะกรรมการวิสามัญมีอำนาจพิจารณารายละเอียดและปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานของรัฐในรายการต่าง ๆ เมื่อปรับลดได้จำนวนเท่าใด คณะรัฐมนตรีจะขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยมอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้แก่กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมส่งไปยังสำนักงานงบประมาณ เพื่อรวบรวมเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนนำเสนอคณะกรรมการพิจารณา เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอรายงานพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาเห็นชอบของคณะกรรมการวิสามัญต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตรา จากนั้นจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม ก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง มีเจตนารมณ์ป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ เนื่องจาก การแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระยะแรกแรกยังมีได้มีเจตนามุ่งที่จะแปรญัตติ

๐๖๐

เพื่อนำเงินงบประมาณไปอยู่ในอำนาจการใช้จ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาภายหลังปี ๒๕๑๑ เริ่มมีแนวคิดที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวงเงินที่จะนำไปใช้จ่ายโดยให้เหตุผลว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พบเห็นปัญหาของประชาชนโดยตรงก็ดี มีราษฎรมาร้องเรียนเพื่อให้แก้ไขปัญหาให้ก็ดี จึงเริ่มมีการแปรรูปหนี้เพื่อกันเงินส่วนหนึ่งไว้ให้อยู่ในอำนาจที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำไปใช้จ่ายทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาของราษฎรได้โดยตรงและมีแนวโน้มที่จำนวนเงินดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้นทุกปี และมีแนวโน้มที่จะเกิดการทุจริตอันเนื่องมาจากการจัดทำโครงการดังกล่าวมากขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคหกและวรรคเจ็ด จึงบัญญัติให้การกระทำฝ่าฝืนดังกล่าวสิ้นผลไป อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นอันต้องห้ามแล้ว รูปแบบการแปรรูปหนี้เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจใช้จ่ายเงินงบประมาณยังคงเกิดขึ้นตลอดมาและมีจำนวนสูงขึ้น และพฤติกรรมแห่งการกระทำส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการดำเนินการร่วมกันหลายฝ่ายอย่างเป็นขบวนการ โดยร่วมกันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ประจำ ประกอบกับรัฐธรรมนูญบ่อนทำลายนี้ไม่ได้บัญญัติสภาพบังคับแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนไว้ชัดเจน เพราะฉะนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๔ วรรคสาม จึงกำหนดโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีการกระทำที่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ ในกรณีผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น

ข้อพิจารณาในเบื้องต้นมีว่า กรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอถอนโครงการออกจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งจำหน่ายคดี เพราะไม่มีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยคดีต่อไป หรือไม่

ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนปรากฏว่า กลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎรขอถอนโครงการทั้งสาม และเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอปรับลดงบประมาณของโครงการทั้งสามเหลือศูนย์บาทในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกโครงการทั้งสามออกจากคำขอจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าโครงการทั้งสามอันเป็นมูลเหตุแห่งคดีนี้สิ้นผลไปแล้วก็ตาม แต่ไม่มีผลทำให้การกระทำของผู้ถูกร้องอันเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วถูกลบล้างไป และไม่มีผลต่อการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ต้องพิจารณาว่าเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง หรือไม่ ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๑๔๔ วรรคสาม บัญญัติให้การกระทำ

ที่ฝ่าฝืนตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เป็นอันสิ้นผลแล้ว และบัญญัติมาตรการลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาผู้กระทำการดังกล่าวให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งอาจต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย กรณีจึงมีเหตุที่จะต้องวินิจฉัยคดีต่อไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สั่งจำหน่ายคดีก็ได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาคดีนี้ต่อไป

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกร้องมีส่วนในการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ในโครงการทั้งสาม หรือไม่

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ผู้ถูกร้องเห็นชอบให้เจ้าหน้าที่กลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร จัดทำคำขอของงบประมาณของโครงการเยาวชน โครงการประชาชน และโครงการสตรี เพื่อเสนอของบประมาณ ปรากฏข้อความในบันทึกข้อความ ธันวาคม ๒๕๖๗ (เอกสารหมายเลข ศ ๒๐) ต่อมาผู้ถูกร้องเห็นชอบให้แก้ไขรายละเอียดคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ของโครงการทั้งสาม โดยการแก้ไขเปลี่ยนชื่อกิจกรรมตัดถ้อยคำที่เกี่ยวกับการสัมมนาหรือการอบรมในรายละเอียดกิจกรรม ปรากฏข้อความในบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๘ (เอกสารหมายเลข ศ ๑๘ และ ศ ๑๙) หลังจากทีกลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง เสนอโครงการทั้งสามไปยังสำนักนโยบายและแผน ต่อมาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้นำส่งคำขอของงบประมาณต่อสำนักงบประมาณ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วปรับลดวงเงินงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงงบประมาณโครงการทั้งสาม ซึ่งสำนักนโยบายและแผนได้มีหนังสือแจ้งเวียนไปยังหน่วยงานภายในที่มีความประสงค์จะเสนอคำขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ปรากฏว่า (๑) โครงการเยาวชน ของงบประมาณจำนวน ๒๕๐,๕๗๒,๘๐๐ บาท ได้รับจัดสรรปรับลดเหลือจำนวน ๗๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท (๒) โครงการประชาชน งบประมาณจำนวน ๒๐๑,๑๓๘,๐๐๐ บาท ได้รับจัดสรรปรับลดเหลือจำนวน ๕๑,๗๕๐,๐๐๐ บาท และ (๓) โครงการสตรี งบประมาณจำนวน ๑๔๑,๘๕๐,๐๐๐ บาท ได้รับจัดสรรปรับลดเหลือจำนวน ๕๑,๓๗๕,๐๐๐ บาท รวมวงเงินงบประมาณของโครงการทั้งสามตามคำขอทั้งสิ้นจำนวน ๕๙๓,๕๖๐,๘๐๐ บาท และตามที่ได้รับจัดสรรทั้งสิ้นจำนวน ๑๗๘,๑๒๕,๐๐๐ บาท (เอกสารหมายเลข ศ ๔/๘ ศ ๔/๒๙ ศ ๔/๔๒ ศ ๗/๒ - ศ ๗/๓)

จากนั้นกลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง มีหนังสือถึงผู้ถูกร้องสอบถามว่าจะเสนอคำแปรญัตติดังกล่าวหรือไม่ ผู้ถูกร้องลงนามในหนังสือดังกล่าวโดยปรากฏข้อความว่า “ให้เสนอ

คำแปรญัตติ” ตามบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘ (เอกสารหมายเลข ศ ๗) ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๘ สำนักนโยบายและแผนได้มีหนังสือถึงหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ต้องการจะเสนอคำขอแปรญัตติรวมถึงกลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ด้วย ว่าการเสนอคำขอแปรญัตติจะต้องไม่กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ ปรากฏข้อความในบันทึกข้อความ ที่ สผ ๐๐๒๑.๐๕/ว ๑๑๒ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๘ (เอกสารหมายเลข ศ ๑๓) จากนั้นกลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง มีหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นไม่เสนอคำขอแปรญัตติของโครงการทั้งสามดังกล่าวพร้อมเหตุผลประกอบตามบันทึกข้อความ ที่ สผ ๐๐๐๑.๐๓/๒๒๘๐ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๘ (เอกสารหมายเลข ศ ๑๔) สำนักนโยบายและแผนมีหนังสือถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอคำขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณรายจ่ายโดยปรากฏในหนังสือดังกล่าวว่า ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓/๒๕๖๘ มีหน่วยงานขอยกเลิกคำขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณจำนวน ๑๐ รายการ รวมถึงโครงการทั้งสามด้วย ปรากฏข้อความในบันทึกข้อความ ที่ สผ ๐๐๒๑.๐๕/๖๐๖ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘ (เอกสารหมายเลข ศ ๑๕ และ ศ ๑๖) และวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๘ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาคำขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณของโครงการทั้งสาม ปรากฏตามวาระการประชุมคณะกรรมการฯ วันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๘ (เอกสารหมายเลข ศ ๑๗) ซึ่งคู่กรณีและพยานเบิกความสอดคล้องต้องกันว่า เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเสนอขอถอนโครงการทั้งสามออกจากคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ และคณะกรรมการฯ มีมติให้ปรับลดงบประมาณทั้งหมดของโครงการทั้งสามถือว่าการยกเลิกคำขอของงบประมาณโครงการทั้งสาม ออกจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙

ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า การที่ผู้ถูกร้องได้ลงนามในบันทึกข้อความกลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ที่สอบถามว่าจะเสนอคำขอแปรญัตติดังกล่าวหรือไม่นั้น เนื่องจากสำนักนโยบายและแผนแจ้งว่ามีการปรับลดวงเงินงบประมาณจากคำขอของงบประมาณ ผู้ถูกร้องจึงมีดำริให้เสนอคำแปรญัตติเพิ่มงบประมาณดังกล่าว ต่อมาสำนักนโยบายและแผนได้มีบันทึกข้อความเรื่องการทบทวนคำขอแปรญัตติ และกลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาโครงการทั้งสามแล้วมีความเห็นว่าไม่ควรเสนอคำขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณสำหรับโครงการทั้งสาม สำนักนโยบายและแผนได้มีบันทึกข้อความถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อยกเลิกคำขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณของโครงการทั้งสามดังกล่าว ผู้ถูกร้องจึงไม่มีส่วนในการเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ

๑๐๐

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามบันทึกข้อความกลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘ (เอกสารหมายเลข ศ ๗/๑) เกี่ยวกับการเสนอคำขอแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ของโครงการทั้งสาม ปรากฏข้อความที่เขียนด้วยลายมืออยู่เหนือลายมือชื่อของผู้ถูกร้อง สอดคล้องกับ บันทึกข้อความกลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร ไม่ลงวันที่ เดือนธันวาคม ๒๕๖๗ (เอกสารหมายเลข ศ ๒๐/๑) เกี่ยวกับคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ของโครงการทั้งสาม ซึ่งเอกสารทั้งสองฉบับมีลายมือของข้อความที่แตกต่างกัน ประกอบกับพยานบุคคล นายธีรวัฒน์ เอื้อพอล เบิกความว่า ตนเป็นคนเขียนข้อความลงในบันทึก ข้อความกลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๘ (เอกสารหมายเลข ศ ๗/๑) จึงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องยอมไม่ใช่คนเขียนข้อความ ดังกล่าว มีเพียงลายมือชื่อของผู้ถูกร้องลงนามในเอกสารทั้งสองฉบับ แม้ผู้ถูกร้องลงลายมือชื่อเพียง ประการเดียวโดยไม่ได้เขียนข้อความ แต่การลงลายมือชื่อในเอกสารราชการนั้น ผู้ถูกร้องซึ่งมีตำแหน่งเป็นถึง รองประธานสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ย่อมต้องพิจารณาข้อความของเอกสารก่อน และย่อมต้องทราบดีอยู่แล้วว่าการลงลายมือชื่อในเอกสารหมายความว่าเห็นด้วยกับข้อความในเอกสาร หากไม่เห็นด้วยย่อมต้องสั่งให้มีการแก้ไข ดังนั้น การลงลายมือชื่อแม้ไม่ใช่ผู้เขียนข้อความก็ย่อมหมายความว่า เห็นด้วยกับเอกสารดังกล่าว พยานบุคคลทั้งสองคือ นายธีรวัฒน์ เอื้อพอล และนายนาถ ดวงวิชัย ได้เบิกความสอดคล้องต้องกันว่า เอกสารดังกล่าวเป็นไปตามที่ได้หารือกับผู้ถูกร้องก่อนแล้ว และ นายวรพงษ์ แพร่มวง พยานบุคคลอีกหนึ่งปากเบิกความว่า เจ้าหน้าที่ของกลุ่มงานรองประธานสภา ผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง เสนอเอกสารตามลำดับสายการบังคับบัญชาโดยยังไม่มีข้อความดังกล่าว แต่หน่วยธุรการจะรับเอกสารไปเสนอต่อผู้ถูกร้องอีกชั้นหนึ่ง ส่วนกรณีที่ไม่ปรากฏการออกเลขหนังสือ ในเอกสารดังกล่าว ตามระบบราชการเป็นเพียงข้อบกพร่องหรือแนวทางการปฏิบัติงานภายในของกลุ่มงาน หรือสำนักนั้น ไม่มีผลทำให้เอกสารไม่สมบูรณ์ จึงฟังได้ว่าผู้ถูกร้องเห็นชอบให้อนุมัติสั่งการให้แปรญัตติ โครงการทั้งสาม และต่อมาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้นำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ สภาผู้แทนราษฎร ย่อมถือได้ว่าผู้ถูกร้องมีส่วนในการแปรญัตติงบประมาณโครงการทั้งสามของสำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ของสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนกรณีภายหลังจากการมีการเสนอแปรญัตติโครงการทั้งสามของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ แล้ว จะมีการเสนอยกเลิกคำแปรญัตติหรือมีการยกเลิกคำแปรญัตติโครงการทั้งสามดังกล่าว ก็ไม่มีผลให้การ

กระทำของผู้ถูกร้องที่มีส่วนในการแปรญัตติงบประมาณโครงการทั้งสามดังกล่าวถูกลบลงไปแต่อย่างใด และหากตีความว่าเมื่อมีการยกเลิกคำขอแปรญัตติแล้วไม่สามารถตรวจสอบการกระทำของผู้ถูกร้องได้อีก จะเป็นช่องทางให้ผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตราดังกล่าวสามารถหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบโดยการยกเลิกการแปรญัตติในระหว่างที่ถูกตรวจสอบ ทำให้การตรวจสอบการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ไม่อาจบรรลุผลได้ ข้อโต้แย้งดังกล่าวของผู้ถูกร้องจึงไม่อาจรับฟังได้

ประเด็นที่สอง มีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และ ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล หรือไม่ หากผู้ถูกร้อง เป็นผู้กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และจะถูกเพิกถอนสิทธิ สัมครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสาม หรือไม่ เพียงใด

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง บัญญัติให้ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้ งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้ ซึ่งบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อยกเลิกงบประมาณรายจ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกกันว่า “งบ ส.ส.” หรือที่มีการเรียกชื่อโครงการอย่างเป็นทางการว่า “งบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุน การพัฒนาจังหวัด” และป้องกันมิให้มีการเสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้น มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประโยชน์อันเป็นส่วนตน หรือ ใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากการที่ตนมีอำนาจในการพิจารณา งบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลเสนอ เพราะการใช้จ่ายหรือการบริหารงบประมาณเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร มิใช่หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการเสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ต้องเป็นการ กระทำในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอยู่ระหว่างการพิจารณา ของรัฐสภา ซึ่งการเสนอ เช่น การเสนอความเห็นหรือการสงวนความเห็นของกรรมการในชั้นการพิจารณา ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ การแปรญัตติ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการ ส่วนการกระทำ ด้วยประการใด ๆ นั้น เป็นการกระทำในทำนองเดียวกับการเสนอและการแปรญัตติในระหว่าง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทน

๐๐๐

ราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ มีส่วนร่วมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ซึ่งการมีส่วนโดยทางตรงนั้น เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ใช้งบประมาณรายจ่ายด้วยตนเอง สำหรับการมีส่วน โดยทางอ้อมนั้น จะเป็นการพิจารณาว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ได้รับประโยชน์ส่วนตนจากการใช้ งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ หากได้รับประโยชน์ส่วนตนจากการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย ย่อมถือว่า มีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งคำว่าประโยชน์ส่วนตนนั้นอาจจะไม่ได้หมายถึงเป็นตัวเงิน เพียงอย่างเดียวแต่รวมถึงประโยชน์อื่นใดทุกชนิดที่ได้กระทำไปแล้วทำให้ตนได้ประโยชน์ เช่น การใช้ โครงการของรัฐเพื่อหวังคะแนนนิยมในการเลือกตั้ง สัญญาว่าจะอนุมัติงบประมาณเพื่อแลกกับการ สนับสนุนทางการเมือง หรือใช้ตำแหน่งเพื่อหาเสียงให้กับพวกพ้อง

ผู้ถูกร้องโต้แย้งในประเด็นดังกล่าวว่า ผู้ถูกร้องไม่มีส่วนในการเสนอ การแปรรูปคดี หรือ กระทำด้วยประการใด ๆ ที่ทำให้ผู้ถูกร้องมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ แต่อย่างไร เมื่อผู้ถูกร้องมิได้กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องจึงยังไม่สิ้นสุดลง ส่วนโครงการทั้งสามในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ นั้น เดิมผู้ถูกร้องได้นำเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดทำโครงการจำนวน ๔ โครงการ ต่อมาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีการปรับเปลี่ยน รายละเอียดของโครงการให้เหลือเพียง จำนวน ๓ โครงการดังกล่าว ซึ่งการดำเนินการโครงการทั้งสาม ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีคำสั่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการทั้งสาม เป็นประธานกรรมการและผู้ถูกร้องเป็นกรรมการและที่ปรึกษาของคณะกรรมการบริหารโครงการทั้งสาม คณะ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจกรรม จัดทำรายงาน ผู้ถูกร้องมิได้เข้าไปมีส่วนโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่ายในโครงการทั้งสามของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ ในการหาเสียงหรือสร้างความนิยมให้แก่ตนเองในเขตเลือกตั้งของตนตามที่ผู้ร้องกล่าวหาแต่อย่างไร การดำเนินการใด ๆ จึงขึ้นอยู่กับพิจารณาของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง ให้ดูแลโครงการดังกล่าว จากคำขอที่เสนอเข้ามา ผู้ถูกร้องมิได้มีอำนาจให้ความเห็นชอบเข้าไปสั่งการหรือ ร่วมพิจารณาคำขอให้จัดโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ใด ๆ หรือในพื้นที่ในเขตเลือกตั้งของผู้ถูกร้อง เพื่อประโยชน์ในการหาเสียงหรือสร้างความนิยมให้แก่ตนเองในเขตเลือกตั้งแต่อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องเห็นชอบให้เจ้าหน้าที่กลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดทำคำขอตั้ง งบประมาณในโครงการพัฒนาศักยภาพเยาวชนและประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และโครงการส่งเสริมบทบาทของสตรีทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น

Handwritten mark

ประชุม เพื่อเสนอของบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ซึ่งเป็นการจัดทำคำขอของบประมาณ ต่อเนื่องจากโครงการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ และบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือ ความเห็นของนายธีรวัฒน์ เอื้อพอล และนายนาถ ดวงวิชัย พยาน ระบุสอดคล้องกันว่า กระบวนการเสนอคำขอของบประมาณของโครงการทั้งสามในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ไม่มีความ แตกต่างในสาระสำคัญจากโครงการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ เนื่องจากเป็นโครงการต่อเนื่อง ตามดำริของผู้ถูกร้อง มีเพียงแต่การแก้ไขจำนวนวงเงินงบประมาณเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีกลุ่มเป้าหมาย ที่จะเข้าร่วมกิจกรรมมากขึ้น และแก้ไขรายละเอียดย่อยของกิจกรรม โดยตัดคำว่า “สัมมนา” และ “อบรม” ออกเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและความหลากหลายของกิจกรรม ซึ่งการเสนอโครงการทั้งสาม ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ มีที่มาจากการริเริ่มและสั่งการของผู้ถูกร้องโดยมอบหมายให้ นายจิรพงศ์ วัฒนะรัตน์ ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะทำงานทางการเมืองของผู้ถูกร้อง ดำเนินการ จัดทำโครงการสนับสนุนและส่งเสริมประชาชนที่ยื่นข้อร้องเรียนผ่านการพิจารณาของประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร รวมจำนวน ๔ โครงการ เมื่อสำนึก นโยบายและแผน ทารือกับหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยมี ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะแจ้งผู้ถูกร้องและนายจิรพงศ์ วัฒนะรัตน์ ทราบว่าโครงการดังกล่าวไม่มี บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินโครงการในลักษณะของการ ให้ทุนหรือให้เงินบริจาคน่าจะขัดต่อกฎหมาย ผู้ถูกร้องแจ้งว่าจะนำข้อสังเกตและข้อเสนอแนะดังกล่าวไป ทบทวนและปรับแก้ไขรายละเอียดโครงการให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติงานในการพิจารณา เสนอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ และจะจัดส่งให้สำนักนโยบาย และแผนเพื่อใช้ในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ ต่อไป จากนั้นนายจิรพงศ์ วัฒนะรัตน์ ได้ดำเนินการปรับปรุงโดยจัดทำโครงการตามแบบฟอร์มคำขอตั้ง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียด วัตถุประสงค์ และรูปแบบการดำเนินโครงการ ซึ่งผู้ถูกร้องเห็นชอบ จำนวน ๓ โครงการ ประกอบด้วย (๑) โครงการพัฒนาศักยภาพเยาวชนและประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย (โครงการเยาวชน) ของบประมาณจำนวน ๑๗๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ได้รับจัดสรรจริงจำนวน ๗๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท (๒) โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (โครงการประชาชน) งบประมาณจำนวน ๘๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท ได้รับจัดสรรจริงจำนวน ๕๑,๗๕๐,๐๐๐ บาท และ (๓) โครงการส่งเสริมบทบาทของสตรีทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (โครงการสตรี) งบประมาณจำนวน ๘๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ได้รับจัดสรรจริง จำนวน ๕๑,๓๗๕,๐๐๐ บาท รวมวงเงินงบประมาณของโครงการทั้งสามตามคำขอทั้งสิ้นจำนวน

๓๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และตามที่ได้รับจัดสรรจริงทั้งสิ้นจำนวน ๑๗๘,๑๒๕,๐๐๐ บาท (เอกสารหมาย ศ ๓/๘ ศ ๓/๒๗ และ ศ ๓/๔๐ และเอกสารท้ายคำร้องหมายเลข ๑๖) ซึ่งโครงการทั้งสามมีลักษณะการจัดกิจกรรมเป็นการฝึกอบรมและฝึกอาชีพ และผู้ถูกร้องลงนามให้ความเห็นชอบการจัดทำโครงการทั้งสาม โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบคำขอของงบประมาณ ๒๕๖๘ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

การดำเนินการโครงการทั้งสาม ได้มีคำสั่งสภาผู้แทนราษฎรที่ ๗๗/๒๕๖๗ คำสั่งที่ ๗๘/๒๕๖๗ และคำสั่งที่ ๗๙/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารในแต่ละโครงการตามลำดับ โดยผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาและกรรมการในคณะกรรมการบริหารโครงการทั้งสาม มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการจัดโครงการ กำกับ ดูแล และพิจารณาคำขอยื่นความประสงค์หรือขอรับความอนุเคราะห์ให้มีการจัดสัมมนาตามโครงการทั้งสามที่มาจากแต่ละพื้นที่ โดยคณะกรรมการบริหารโครงการพิจารณาและคัดเลือกพื้นที่ที่จะไปจัดกิจกรรมสัมมนาจากคำขอความพร้อมของเจ้าหน้าที่ และสถานที่ในการจัดกิจกรรม ซึ่งโครงการทั้งสามจัดกิจกรรมสัมมนาขึ้นที่จังหวัดเชียงราย และพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ทั้งนี้ ปรากฏว่า มีการจัดกิจกรรมโครงการสตรี ๑ ครั้ง ณ จังหวัดเชียงราย แต่มีการดำเนินการจัดกิจกรรมในครั้งเดียวกัน จำนวน ๘ รุ่น และปรากฏว่าการจัดสัมมนาที่จังหวัดเชียงราย ระหว่างวันศุกร์ที่ ๒๔ ถึงวันจันทร์ที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๘ ณ อำเภอฝางหลวง จังหวัดเชียงราย มีชื่อผู้ถูกร้องในหนังสือขออนุมัติเดินทาง (เอกสารหมาย ศ ๙) ประกอบกับตามบันทึกการประชุมระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๗ (เอกสารหมาย ศ ๑๑/๑๓ - ๑๔) ผู้ถูกร้องเข้าร่วมประชุมและปรากฏข้อความในการประชุมเกี่ยวกับโครงการสตรีว่า “สำหรับความคืบหน้าในการดำเนินการในเบื้องต้นได้กำหนดจัดกิจกรรมในพื้นที่นำร่อง ณ จังหวัดเชียงราย ในช่วงกลางเดือนมกราคม ๒๕๖๘ โดยกิจกรรมอื่น ๆ อยู่ระหว่างการพิจารณาศึกษารูปแบบและรายละเอียดจากคำขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ...” รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง (นายพิเชษฐ์ เชื้อเมืองพาน) กล่าวต่อที่ประชุมว่า “โครงการดังกล่าวเป็นโครงการใหม่ ... โดยมุ่งจัดกิจกรรมตามคำเรียกร้องจากประชาชน ชุมชน โรงเรียน จากพื้นที่ต่าง ๆ โดยประสานงานผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ต่าง ๆ” และเมื่อพิจารณาคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘ ของโครงการทั้งสาม ข้อ ๒.๑๐ แผนงบประมาณ และกิจกรรมดำเนินงาน ปรากฏตาราง คอลัมน์ ปี ๒๕๖๘ ปี ๒๕๖๙ และปี ๒๕๗๐ ซึ่งในคอลัมน์ ปี ๒๕๖๘ ระบุจำนวนเงิน ส่วนคอลัมน์ ปี ๒๕๖๙ และปี ๒๕๗๐ ไม่ระบุจำนวนเงิน แสดงให้เห็นว่าโครงการทั้งสามมีวัตถุประสงค์จัดทำขึ้นมาเป็นโครงการต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๖๘ ถึงปี ๒๕๗๐

ข้อเท็จจริงที่ได้จากพฤติการณ์แวดล้อมและพยานหลักฐานมีน้ำหนักเชื่อได้ว่า โครงการทั้งสามในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ เป็นโครงการที่ริเริ่มสั่งการโดยผู้ถูกร้องและผู้ถูกร้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาดำเนินการ โดยในการดำเนินการโครงการทั้งสาม ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาและกรรมการในคณะกรรมการบริหารโครงการทั้งสาม ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาและคัดเลือกพื้นที่ที่โครงการทั้งสามจะไปดำเนินกิจกรรมตามคำขอรับการสนับสนุนจากพื้นที่ต่าง ๆ ที่ขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไปจัดกิจกรรมตามโครงการทั้งสาม โดยมุ่งเน้นที่จะจัดกิจกรรมในพื้นที่เขตเลือกตั้งที่ ๗ จังหวัดเชียงรายเป็นสำคัญ อันเป็นเขตเลือกตั้งที่ผู้ถูกร้องได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้ผู้ถูกร้องได้รับประโยชน์ในทางการเมือง อีกทั้งการดำเนินโครงการทั้งสามเป็นช่องทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถขอรับการสนับสนุนไปจัดกิจกรรมให้ในพื้นที่หรือกลุ่มบุคคลของตนเองเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าผู้ถูกร้องมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายของโครงการทั้งสามและมีส่วนได้เสียโดยได้รับประโยชน์จากการใช้งบประมาณรายจ่ายของโครงการทั้งสามโดยทางอ้อม เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ในประเด็นที่หนึ่งว่า ผู้ถูกร้องเป็นผู้ให้ความเห็นชอบเสนอโครงการทั้งสามในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ และสั่งการให้มีการเสนอคำแปรญัตติขอเพิ่มงบประมาณภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีปรับลดงบประมาณ ผู้ถูกร้องจึงมีส่วนในการแปรญัตติงบประมาณโครงการทั้งสามในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ของสภาผู้แทนราษฎร ประกอบพฤติการณ์ที่ผู้ถูกร้องเป็นผู้ริเริ่มและสั่งการให้มีการจัดตั้งค่าของงบประมาณโครงการทั้งสามในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ ตลอดจนเป็นที่ปรึกษาและกรรมการพิจารณาอนุมัติให้จัดกิจกรรมตามโครงการทั้งสามซึ่งมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าว โครงการทั้งสามในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ จึงมีลักษณะเดียวกับโครงการทั้งสามในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ ที่ผู้ถูกร้องเป็นผู้ริเริ่มและสั่งการมาตั้งแต่ต้น แม้โครงการทั้งสามในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ จะยังไม่ได้ระบุพื้นที่ที่คาดว่าจะดำเนินกิจกรรม แต่การดำเนินการย่อมมีความสืบเนื่องเชื่อมโยงกันและดำเนินการเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับโครงการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ แสดงให้เห็นว่าหากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ซึ่งการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔วรรคสอง นั้น ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดมีผลเป็นรูปธรรมให้มีส่วนการใช้งบประมาณรายจ่ายโดยทันทีเมื่อมีการเสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ โดยต้องพิจารณาถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำนั้น ๆ หากพฤติการณ์แสดงให้เห็นได้ว่าการกระทำดังกล่าวจะมีผลให้มีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณนั้นได้เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณประกาศใช้บังคับแล้ว ย่อมเป็นการต้องห้าม

ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสองแล้ว เพราะหากตีความให้การมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ต้องเกิดขึ้นทันทีเมื่อมีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งยังไม่สามารถใช้จ่าย งบประมาณได้จนกว่าจะมีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ย่อมทำให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสองและวรรคสาม ไม่มีผลใช้บังคับได้จริงและเป็นการตีความไปในทางที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ ของบทบัญญัติดังกล่าวที่มุ่งป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องมีส่วนในการแปรญัตติงบประมาณโครงการทั้งสามในระหว่างการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ของสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นการแปรญัตติและกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนโดยทางอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่ายอันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และให้การกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลไปตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสาม

ข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า ผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง จะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสาม หรือไม่ เพียงใด

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสาม บัญญัติให้กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำ ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น

เห็นว่า การที่ผู้ถูกร้องเป็นผู้สั่งการให้กลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร เสนอคำขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณของโครงการทั้งสาม ของปีงบประมาณ ๒๕๖๙ เป็นพฤติการณ์ที่ผู้ถูกร้องมีส่วนในการแปรญัตติงบประมาณโครงการทั้งสาม ในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ของสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นการแปรญัตติและกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ผู้ถูกร้องจึงเป็นผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เมื่อผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลรัฐธรรมนูญ ต้องสั่งให้ผู้ถูกร้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย คือ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๘ และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกร้อง

เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ทำให้มีตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งว่างลงและต้องดำเนินการ ตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งขึ้น

แทนตำแหน่งที่ว่างภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๐๒ จึงให้ถือว่าวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ว่างลง คือ วันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ คำวินิจฉัยของศาลมีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๘

มีประเด็นพิจารณาต่อไปว่า เมื่อวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกร้องแล้ว จะต้องเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาเท่าใด เห็นว่า การกำหนดระยะเวลาของการเพิกถอน สิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผู้อาสาเข้ามา ทำประโยชน์แก่ชาติบ้านเมืองในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องพิจารณาให้เป็นไป ตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรระหว่างพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำให้ได้ สัดส่วนกับโทษที่จะได้รับซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล แม้การกระทำของผู้ถูกร้องจะเป็นการกระทำ ต้องบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีของประชาชนทั้งประเทศก็ตาม แต่โครงการทั้งสามมีวัตถุประสงค์ และเนื้อหาเป็นประโยชน์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพียงแต่มีปัญหาที่กระบวนการทางงบประมาณอันฝ่าฝืนต่อข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๘ คณะกรรมการการ วิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ สภาผู้แทนราษฎร มีมติปรับลดงบประมาณของโครงการทั้งสามออกทั้งหมดถือว่าเป็นการยกเลิกค่าของ งบประมาณในส่วนนี้แล้ว และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ยังมิได้มีผลบังคับใช้ ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อการใช้งบประมาณของแผ่นดิน ดังนั้น เห็นควรให้เพิกถอนสิทธิ สมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องมีส่วนในการแปรญัตติงบประมาณโครงการ ทั้งสามในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ของสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นการแปรญัตติและกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ให้การแปรญัตติและการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล และวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสาม นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย คือ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๘ และให้ถือว่าวันที่ ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่คู่กรณีฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาล มีผลในวันอ่าน คือ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๘ เป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการ เลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบ มาตรา ๑๐๒ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วัน ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย



(นายณกต เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ