



รายงานการศึกษาวิจัย

การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ
ตามบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560



โดย สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เสนอ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ



รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

“การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ
ตามบทบัญญัติมาตรา 144
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”

เสนอ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

โดย

สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Thammasat University Research and Consultancy Institute

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ
ตามบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.--
กรุงเทพฯ : สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2564.
262 หน้า.

1. คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ--ไทย--วิจัย. I. ชื่อเรื่อง.

342.5930269

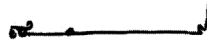
ISBN 978-616-8033-73-9

ชื่อเรื่อง	การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ปีที่พิมพ์	พฤศจิกายน 2564
จำนวนพิมพ์	1,000 เล่ม
เจ้าของ	สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์) 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 โทรศัพท์ 02 141 7777 โทรสาร 02 143 9500 www.constitutionalcourt.or.th
ดำเนินการจัดทำโดย	กลุ่มงานวิจัยและพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
พิมพ์ที่	บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด 9 ซ.ลาดพร้าว 64 แยก 14 ถ.ลาดพร้าว แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310 โทรศัพท์ 02 530 4114 โทรสาร 02 108 8951

คำนำ

รายงานการศึกษาวិจัย เรื่อง “การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับความร่วมมือจาก สำนักงาน ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ศึกษาวิจัยโดยได้ ดำเนินการศึกษาวิจัยแยกออกเป็น 4 ประเด็น **ประเด็นแรก** ศึกษาวิวัฒนาการ และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติธรรม หลักการแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุล อำนาจอระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ แนวคิดเกี่ยวกับการ จัดทำและควบคุมงบประมาณรายจ่ายประเภทต่าง ๆ และแนวคิดเกี่ยวกับการ จำกัสดสิทธิทางการเมือง **ประเด็นที่สอง** ศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมา ความหมาย ความสำคัญ และเจตนารมณ์ในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ รายจ่ายของไทย และหน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน **ประเด็นที่สาม** ศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการอนุมัติร่างกฎหมาย ว่าด้วยงบประมาณของต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น ประเทศโปรตุเกส และประเทศอังกฤษ และ**ประเด็นสุดท้าย** วิเคราะห์เปรียบเทียบ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ ของประเทศไทยกับของต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศโปรตุเกส โดยจะวิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมือน และความแตกต่างของกระบวนการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณของประเทศต่าง ๆ และจึงวิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการอนุมัติ ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของประเทศดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทาง ในการแก้ไข้ปัญหา

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเพิ่มพูนองค์ความรู้ และการอ้างอิงในทางวิชาการ รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านและหน่วยงานต่างๆ สามารถนำข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาไปใช้ประโยชน์ทางวิชาการต่อไป



(นายเชาวนะ ไตรมาศ)

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สารบัญ

หน้า

คำนำ (1)

สารบัญ (3)

บทที่ 1 บทนำ 1

1.1 หลักการและเหตุผล 1

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ 5

1.3 ประเด็นและขอบเขตการศึกษา 6

1.4 วิธีการศึกษา 8

1.5 ระยะเวลาในการศึกษาวิจัย 8

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 9

1.7 รายชื่อคณะที่ปรึกษา 10

บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบ

การอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน 11

2.1 แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน 11

2.1.1 หลักนิติธรรม 11

2.1.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ 14

2.1.3 หลักการไม่มีส่วนได้เสีย 16

2.1.4 หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ 20

2.1.5 หลักการจำกัดสิทธิทางการเมือง 24

2.1.6 หลักการลงโทษ 27

2.2 แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายการคลัง 30

2.2.1 แนวคิดทั่วไปของงบประมาณแผ่นดิน 30

2.2.1.1 ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน 30

2.2.1.2 กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน 33

(1) ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation)	34
(2) ขั้นตอนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)	37
(3) ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (Budget Execution)	39
(4) ขั้นตอนการควบคุมตรวจสอบและประเมินผล งบประมาณแผ่นดิน (Budget Audit and Evaluation)	41
2.2.1.3 รูปแบบและประเภทของกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่าย	44
2.2.2 หลักกฎหมายพื้นฐานทางงบประมาณ	47
2.2.2.1 หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน	48
2.2.2.2 หลักการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจ ของรัฐสภา	51
2.2.2.3 หลักการริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจ ของฝ่ายบริหาร	53
2.2.2.4 หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่ม กำหนดรายจ่ายแผ่นดิน	54

บทที่ 3 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการอนุมัติ

ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทย	59
3.1 หลักเกณฑ์การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน	59
3.1.1 การจัดทำงบประมาณ	59
3.1.1.1 ขั้นตอนการวางแผนงบประมาณ	60
3.1.1.2 การจัดทำงบประมาณ	62

3.1.2 การอนุมัติงบประมาณ	65
3.1.2.1 การพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล	66
3.1.2.2 การจำกัดอำนาจของรัฐบาลในการอนุมัติ ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ของรัฐบาล	71
3.2 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการอนุมัติ ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายโดยศาลรัฐธรรมนูญ....	83
3.2.1 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในกรณีทั่วไป	84
3.2.2 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในกรณีเฉพาะ : การตรวจสอบ การมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามมาตรา 144 วรรคสาม	97

บทที่ 4 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการอนุมัติร่างกฎหมาย

ว่าด้วยงบประมาณของต่างประเทศ	113
4.1 หลักเกณฑ์การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน	114
4.1.1 ประเทศอังกฤษ	114
4.1.2 ประเทศฝรั่งเศส	121
4.1.3 ประเทศตุนิเซีย	128
4.1.4 ประเทศโปรตุเกส	134
4.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการอนุมัติ ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ	139
4.2.1 ประเทศอังกฤษ	140
4.2.1.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ	141

4.2.1.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบ ต่อภาระทางงบประมาณ	141
4.2.2 ประเทศฝรั่งเศส.....	142
4.2.2.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ.....	143
4.2.2.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างรัฐบัญญัติที่มีผลกระทบต่อภาระ ทางงบประมาณ.....	145
4.2.3 ประเทศตุนิเซีย	146
4.2.3.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ.....	148
4.2.3.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างรัฐบัญญัติที่มีผลกระทบต่อภาระ ทางงบประมาณ.....	150
4.2.4 ประเทศโปรตุเกส	152
4.2.4.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ.....	153
4.2.4.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างรัฐบัญญัติที่มีผลกระทบต่อภาระ ทางงบประมาณ.....	154

บทที่ 5 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมตรวจสอบความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญในการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ ของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	157
5.1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดทำและการอนุมัติ งบประมาณแผ่นดิน	157

5.1.1	การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน	157
5.1.2	การอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน	159
5.2	การวิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ	164
5.2.1	การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ	165
5.2.2	การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีการอนุมัติงบประมาณส่งผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณและ การมีส่วนในการใช้งบประมาณของสมาชิกรัฐสภา	166
5.2.2.1	การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในกรณีการอนุมัติงบประมาณส่งผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณ	167
5.2.2.2	การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่การอนุมัติงบประมาณมีการกระทำ อันส่งผลให้สมาชิกรัฐสภาหรือกรรมการ มีส่วนในการใช้งบประมาณ	168

**บทที่ 6 บทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคดี
ของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแนวทาง
การแก้ไขปัญหา**

6.1	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคดี ของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	171
6.1.1	ปัญหาการตีความการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการ มีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย	171

6.1.2 ปัญหาการปรับใช้บทบัญญัติตาม	
มาตรา 144 วรรคสาม.....	184
6.1.2.1 ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย	186
6.1.2.2 ปัญหาความไม่สอดคล้องกับอำนาจ	
ของฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติงบประมาณและ	
อำนาจริเริ่มงบประมาณเป็นของฝ่ายบริหาร...	204
6.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย	
ของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและ	
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็น	
ต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....	208
6.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณา	
วินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 144	
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	213
6.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยการคงหลักการส่วนใหญ่	
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พุทธศักราช 2560	213
6.2.1.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการตีความ	
การกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้	
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา	
หรือกรรมการมีส่วนในการใช้	
งบประมาณรายจ่าย.....	214
6.2.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการปรับใช้บทบัญญัติ	
ตามมาตรา 144 วรรคสาม	218
6.2.1.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ	
ในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ	
ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม	
การทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็น	
ต่อศาลรัฐธรรมนูญ	222

6.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาดูโดยกลับไปใช้หลักการ	
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	
และพุทธศักราช 2550	224

บทที่ 7 บทสรุป.....	229
---------------------	-----

บรรณานุกรม	238
------------------	-----

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

“งบประมาณแผ่นดิน” เป็นแผนการกำหนดจัดวงเงินและวิธีการในการจัดหารายได้และการใช้จ่ายเงินเพื่อการบริหารประเทศของรัฐบาล ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแผนทางการเงิน กิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดว่าจะดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ อันเป็นระยะเวลาที่แน่นอน ซึ่งโดยทั่วไปมักเป็นเวลา 1 ปี หรือที่เรียกว่าปีงบประมาณ¹ โดยกระบวนการงบประมาณ (BudgetProgress) จะประกอบไปด้วยการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ² ซึ่งอำนาจในการจัดทำงบประมานนั้น จะเป็นการของฝ่ายบริหารในการริเริ่มจัดทำและเสนองบประมาณเพราะจะต้องเป็นผู้ใช้งบประมาณนั้นในการบริหารประเทศ สำหรับการจัดทำงบประมาณในประเทศไทยนั้น จะต้องตรขึ้นเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณซึ่งมีระยะเวลาบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 30 กันยายนในปีถัดไป โดยเริ่มจากการที่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอคำของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อสำนักงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณจะวิเคราะห์คำของงบประมาณดังกล่าวและจัดทำร่างพระราชบัญญัติ

¹ อีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.17.

² กระบวนการงบประมาณ (Budget Progress) แบ่งเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1. ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับขั้นตอนนี้ ได้แก่ ส่วนราชการต่าง ๆ หรือหน่วยงานผู้ใช้งบประมาณ สำนักงบประมาณจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและเสนอต่อรัฐสภา 2. ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ (budget Adoption) เป็นขั้นตอนการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพร้อมกับรายละเอียดของงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร โดยแบ่งเป็น 3 วาระ 3. ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (Budget Execution) เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านการอนุมัติของรัฐสภาและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ส่วนราชการต่าง ๆ จะเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อไปดำเนินโครงการต่าง ๆ ซึ่งสำนักงบประมาณมีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานราชการต่าง ๆ 4. ขั้นตอนการควบคุมงบประมาณ (Budget Control) เมื่อส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับการอนุมัติเงินงบประมาณแล้ว และได้ลงมือปฏิบัติงานแล้ว ส่วนราชการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณต้องควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ขณะเดียวกันก็ต้องส่งหลักฐานการใช้จ่ายเงินให้แก่สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบอีกช่องทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ สำนักงบประมาณจะติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ที่ได้ใช้จ่ายงบประมาณว่าบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่; ดู ไตรรัตน์ โกปพลการณ์, การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ : แนวคิดและทฤษฎี, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น.11-7-11-9.

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ก็จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและเข้าสู่การพิจารณาและอนุมัติของวุฒิสภาเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป นอกจากนี้ ในกรณีที่ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือต้องการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายระหว่างปีโดยการโอนงบประมาณระหว่างหน่วยงาน จะต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย แล้วแต่กรณี เพื่อเสนอต่อรัฐสภาให้พิจารณาและอนุมัติได้

ทั้งนี้ ในกระบวนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ฝ่ายบริหารจะต้องผูกพันตนในการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน อีกทั้ง ในกระบวนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินนั้น ผู้มีอำนาจริเริ่มจัดทำและเสนองบประมาณกับผู้ที่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณจะต้องมีใช้คนเดียวกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ริเริ่มจัดทำและเป็นผู้เสนองบประมาณ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณที่เสนอนั้น ดังนั้น ในหลายประเทศจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ห้ามมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปมีส่วนร่วมในการริเริ่มหรือใช้จ่ายงบประมาณ เพราะหากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือกรรมาธิการเป็นไปโดยไม่สุจริต มีการแปรญัตติงบประมาณเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง หรือมีการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณ ก็จะเกิดผลเสียต่อการบริหารประเทศและขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก

สำหรับกรณีของประเทศไทย ได้มีการวางหลักเกณฑ์ในการป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปมีส่วนร่วมในการริเริ่มหรือใช้จ่ายงบประมาณเช่นเดียวกัน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540³ และ 2550⁴ โดยกำหนดว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 180 วรรคหกและวรรคเจ็ด.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 168 วรรคหกและวรรคเจ็ด.

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้โดยหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าว ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 โดยกำหนดไว้ในมาตรา 144⁵ แต่ได้เพิ่มเติมการกำหนดโทษของผู้กระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าวและมาตรการในการเยียวยาความเสียหายไว้ด้วย ดังนี้

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144.

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่าการกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณ โดยรู้ว่าการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ

1) หากผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น

2) หากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามี การกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตั้งคณะนับแต่ วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรี ที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณ โดยรู้มีการดำเนินการที่มิผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้ง ไว้เป็นหนังสือ หรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ โดยหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนแล้วเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำวินิจฉัยตามมาตรา 1) และ 2) ต่อไป

4) ผู้กระทำการตาม 1) และ 2) ต้องรับผิดชอบใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย โดยการเรียกเงินคืนให้กระทำได้ภายใน 20 ปี นับแต่วันที่ที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรผู้วินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน มาตรา 144 วรรคสองและวรรคสามหรือไม่ ซึ่งผลที่จะเกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยเป็นเรื่อง สำคัญและมีบทลงโทษอย่างร้ายแรงต่อผู้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวดังต่อไปนี้

1) ลักษณะการกระทำเช่นใดที่จะถือว่าเป็น “การกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผล ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือ โดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย”

การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ให้กระทำภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามวรรคสี่ให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน หากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูล เกี่ยวกับผู้แจ้งไม่ได้

2) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดตามมาตราดังกล่าวและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยจะเป็นไปในลักษณะใด

3) หน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวมีขอบเขตเพียงใด และ

4) ในต่างประเทศหรือในระดับสากลมีการวางมาตรการหรือเงื่อนไขในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่าย การกำหนดบทลงโทษกับการกระทำหรือผู้เกี่ยวข้องไว้หรือไม่ อย่างไร และศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของต่างประเทศมีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในลักษณะเดียวกับกรณีตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่

การศึกษาประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 ประเด็นดังกล่าว จะเป็นการเตรียมความพร้อมในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 ให้กับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและเจ้าหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญหากมีกรณีเกิดขึ้นในอนาคต และสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปเป็นอย่างดี

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

1.2.1 เพื่อทราบถึงความเป็นมา ความหมาย ความสำคัญ และเจตนารมณ์ในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของไทย และหน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

1.2.2 เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการตีกรอบการกระทำหรือการตีความว่าการกระทำที่เป็น “การกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าต้องมีองค์ประกอบหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขอย่างไร

1.2.3 เพื่อศึกษาขอบเขตหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไทยในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีการกระทำใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 144 รวมถึงศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องใช้ในการพิจารณา รับคำร้องหรือความเห็นที่ส่งมาตามมาตรา 144 วรรคสามและวรรคหก

1.2.4 เพื่อศึกษาการวางมาตรการและเงื่อนไขในการแปรญัตติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี รวมทั้ง บทกำหนดโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ คณະรัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย จากประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญ หรือมีสถาบันเทียบเท่าที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญไทยจำนวน 4 ประเทศ

1.2.5 เพื่อศึกษาคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาหรือมีการลงโทษในกรณีดังกล่าว หรือในลักษณะใกล้เคียง และประเทศนั้น ๆ ใช้วิธีพิจารณาวินิจฉัยอย่างไร หรือมีการ กำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอย่างไร ในการพิจารณาวินิจฉัยและการลงโทษ กับการกระทำด้วยประการใดหรือผู้เกี่ยวข้องอย่างไร พร้อมทั้งตัวอย่างคำวินิจฉัยหรือ คำพิพากษา (ถ้ามี) จากประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญหรือมีสถาบันเทียบเท่าที่ทำหน้าที่ ในการตรวจสอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเช่นเดียวกับ ศาลรัฐธรรมนูญไทยจำนวน 4 ประเทศ

1.2.6 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบขอบเขตหน้าที่ของคณະรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้เกี่ยวข้อง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย และเปรียบเทียบขอบเขตหน้าที่ วิธีพิจารณาหรือพิพากษา คำวินิจฉัยและคำพิพากษา รวมทั้งมาตรการและบทลงโทษของไทยและต่างประเทศ

1.3 ประเด็นและขอบเขตการศึกษา

โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติ มาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการศึกษา ในรายละเอียด ดังนี้

1.3.1 ศึกษาวิวัฒนาการและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติธรรม หลักการแบ่งแยก อำนาจและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ แนวคิด

เกี่ยวกับการจัดทำและควบคุมงบประมาณรายจ่ายประเภทต่าง ๆ เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น แนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิทางการเมือง หลักการมีส่วนร่วมได้เสีย หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ แนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษ

1.3.2 ศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมา ความหมาย ความสำคัญ และเจตนารมณ์ในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของไทย และหน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

1.3.3 ศึกษาวิวัฒนาการและแนวคิดทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

1.3.4 ศึกษาการวางมาตรการและเงื่อนไขในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมทั้งบทลงโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ คณะรัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ โดยศึกษาจากประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญหรือมีสถาบันเทียบเท่าที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญไทย จำนวน 4 ประเทศ

1.3.5 ศึกษาและวิเคราะห์เหตุผลและบรรทัดฐานคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

1.3.6 จัดให้มีการประชุมหรือสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลการศึกษา เพื่อนำข้อเสนอที่ได้รับจากการประชุมหรือสัมมนาไปปรับปรุงผลการศึกษาให้ถูกต้องสมบูรณ์ โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ หรือรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ รวมถึงส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงาน

ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานงบประมาณ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อดีตวุฒิสมาชิก กรรมการสิทธิการ อดีตกรรมการสิทธิการ ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้องจากมหาวิทยาลัยของรัฐหรือเอกชน นักวิชาการอิสระในสาขาที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาคประชาชน เข้าร่วมการประชุมหรือสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะต่อผลการศึกษาวิจัย

1.3.7 จัดให้มีการให้ความเห็นต่อร่างรายงานการศึกษาโดยผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์หลังจากผ่านการประชุมหรือสัมมนาตามข้อ 1.3.6 แล้ว เพื่อนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาร่างรายงานการศึกษาก่อนเสนอให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตรวจรับ

1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาในโครงการวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) ตลอดจนเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) ภาษาไทยและต่างประเทศที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับประเด็นของการศึกษา อาทิ กฎหมาย งานวิจัย หนังสือ ตำรา บทความ และเอกสารทางวิชาการ เป็นต้น เพื่อนำมาสังเคราะห์และวิเคราะห์อันจะนำไปสู่การตอบคำถาม การแก้ไขและข้อเสนอแนะทางกฎหมายต่อไป

นอกจากนี้ คณะที่ปรึกษาจะได้ดำเนินการจัดการประชุมหรือสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ รวมถึงส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องรวมทั้งจัดให้มีการให้ความเห็นต่อร่างรายงานการศึกษา โดยผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาร่างรายงานการศึกษาก่อนเสนอให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

1.5 ระยะเวลาในการศึกษาวิจัย

โครงการวิจัยนี้มีระยะเวลาศึกษา 6 เดือน นับตั้งแต่วันลงนามสัญญา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงความเป็นมา ความหมาย ความสำคัญ และเจตนารมณ์ในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของไทย และหน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

1.6.2 ทราบถึงแนวทางการตีกรอบการกระทำหรือการตีความว่าการกระทำที่เป็น “การกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าต้องมียุทธศาสตร์ประกอบ หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอย่างไร

1.6.3 ทราบถึงขอบเขตหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไทยในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีการกระทำใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 รวมถึงศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องใช้ในการพิจารณา รับคำร้องหรือความเห็นที่ส่งมาตามมาตรา 144 วรรคสามและวรรคหก

1.6.4 ทราบถึงการวางมาตรการและเงื่อนไขในการแปรรูปจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งบทกำหนดโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ คณะรัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญหรือมีสถาบันเทียบเท่าที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญไทย จำนวน 4 ประเทศ

1.6.5 ทราบถึงคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาหรือมีการลงโทษในกรณีดังกล่าวหรือในลักษณะใกล้เคียงและประเทศนั้น ๆ ใช้วิธีพิจารณาวินิจฉัยอย่างไร หรือมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอย่างไร ในการพิจารณาวินิจฉัยและการลงโทษกับการกระทำด้วยประการใดหรือผู้เกี่ยวข้องอย่างไร พร้อมทั้งตัวอย่างคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษา (ถ้ามี) ของประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญหรือมีสถาบันเทียบเท่าที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญไทย จำนวน 4 ประเทศ

1.6.6 ทราบถึงศึกษาเปรียบเทียบขอบเขตหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้เกี่ยวข้อง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย และเปรียบเทียบขอบเขตหน้าที่ วิธีพิจารณาหรือพิพากษา คำวินิจฉัยและคำพิพากษารวมทั้งมาตรการและบทลงโทษของไทยและต่างประเทศ

1.7 รายชื่อคณะที่ปรึกษา

คณะที่ปรึกษา ประกอบด้วยนักวิจัยดังต่อไปนี้

- | | |
|--|-----------------------|
| 1) ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ | ที่ปรึกษาโครงการวิจัย |
| 2) รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด | หัวหน้าโครงการวิจัย |
| 3) อาจารย์ ดร.นัชฐิกา ศรีพงษ์กุล | นักวิจัย |
| 4) นายบุญญภัทร์ ชูเกียรติ | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| 5) นายสักรพล ภูมิรินทร์ | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| 6) นายพนนช สกุลเกษมชัย | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| 7) นายสถาพร เรืองสังข์ | ผู้ประสานงานวิจัย |

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบ การอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน

ในการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน คณะที่ปรึกษาได้ดำเนินการรวบรวมเอกสารและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน และแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายการคลัง โดยมีรายละเอียดในแต่ละหัวข้อดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน

ในหัวข้อนี้ จะเป็นการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ได้แก่ (2.1.1) หลักนิติธรรม (2.1.2) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (2.1.3) หลักการไม่มีส่วนได้เสีย (2.1.4) หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (2.1.5) หลักการจำกัดสิทธิทางการเมือง และ (2.1.6) หลักการลงโทษ

2.1.1 หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นแนวคิดทางกฎหมายที่พัฒนาขึ้นมาในประเทศอังกฤษ¹ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดการปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ปกครองยอมที่จะจำกัดอำนาจตนเองภายใต้กฎหมาย² โดยเป็นหลักการที่ทำให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายที่เรียกร้องให้บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย³ ด้วยเหตุนี้ บุคคลทุกคนจึงต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชน และไม่มีบุคคลใดมีอำนาจอยู่เหนือกฎหมาย⁴ ซึ่งเป็นที่สังเกตได้อย่างชัดเจนว่า ในประเทศอังกฤษไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนนอกจากต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกันแล้ว เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็ต้องขึ้นศาลที่อยู่ในระบบเดียวกันด้วย กล่าวคือ ศาลยุติธรรม⁵

¹ อรรถพล ใหญ่สว่าง, “หลักนิติธรรม,” จุลนิติ, ปีที่ 11, เล่มที่ 1, 33, น.37 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2557).

² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.192.

³ เฟิงอ้วง, น.197.

⁴ ชานินทร์ กรวิจิตร, “นิติธรรม,” ยุติธรรมคู่ขนาน, ปีที่ 6, ฉบับที่ 1, 1, น.3 (กันยายน 2554).

⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ่วงแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.197.

ดังนั้น ในประเทศอังกฤษจึงไม่ได้ใช้ระบบศาลคู่ที่มีการแยกเขตอำนาจศาลอื่นให้ดำรงอยู่ คู่ขนานกันไปกับศาลยุติธรรม เช่น การจัดตั้งศาลปกครอง เนื่องจากการให้คดีพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนขึ้นศาลที่แตกต่างกับคดีพิพาทระหว่างประชาชนกับประชาชนอาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคได้ ทั้งในแง่ของกฎหมายที่ใช้บังคับ และวิธีพิจารณาคดี⁶

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าหลักนิติธรรมเรียกร้องการปกครองโดยกฎหมาย และให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ศาสตราจารย์ฟูลเลอร์จึงได้เสนอคุณสมบัติของกฎหมายตามหลักนิติธรรมไว้ กล่าวคือ กฎหมายจะต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป⁷ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชน ไม่สามารถใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง นอกจากนี้ กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน⁸ ซึ่งก็อาจจะมีวิธีการประกาศให้ทราบแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของประเทศไทยก็จะประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น อีกทั้งกฎหมายจะต้องไม่มีผลใช้บังคับเป็นการย้อนหลัง ต้องมีความชัดเจนแน่นอน ไม่ขัดแย้งกันเอง และไม่เรียกร้องในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ รวมทั้งต้องมีความมั่นคงสม่ำเสมอด้วย⁹ เนื่องจากกฎหมายย่อมส่งผลต่อการตัดสินใจของบุคคลว่าจะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด หรือละเว้นการกระทำการใดหรือไม่ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องปฏิบัติการให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับกฎหมายเช่นกัน¹⁰

โดยที่ผ่านมา หลักนิติธรรมก็เคยปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทยด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่วางหลักว่า “... การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”¹¹ มาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันที่บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการ

⁶ เฟ็งอ้วง, น.203.

⁷ Lon Fuller, *Morality of Law*, Revised Edition, (New Haven: Yale University Press, 1964), p.46-91 อ้างถึงใน ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, ปีที่ 13, ฉบับที่ 3, น.9 (กันยายน-ธันวาคม 2558).

⁸ เฟ็งอ้วง, น.9.

⁹ เฟ็งอ้วง, น.9-10.

¹⁰ เฟ็งอ้วง, น.10.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 3.

แผ่นดิน ดังต่อไปนี้... (6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม ...”¹² มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ได้บัญญัติไว้ว่า “... รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ...”¹³ และมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันซึ่งวางหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ...”¹⁴

อนึ่ง กลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรปได้พัฒนาหลักการปกครองโดยกฎหมายเคียงคู่มากับหลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษเช่นเดียวกัน โดยเรียกหลักการดังกล่าวว่า หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) อันเป็นแนวคิดทางกฎหมายที่พัฒนาขึ้นมาในประเทศเยอรมัน¹⁵ โดยเป็นรัฐที่ยอมผูกพันตนต่อกฎหมายหรือยอมจำกัดอำนาจของตนภายใต้กฎหมายนั่นเอง เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน¹⁶ หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบทั้งในทางรูปแบบและในทางเนื้อหา

สำหรับองค์ประกอบในทางรูปแบบจะประกอบไปด้วยหลักการย่อยที่สำคัญ เช่น หลักแบ่งแยกอำนาจที่เรียกร้องให้มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐอันจะนำไปสู่การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน¹⁷ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐที่เรียกร้องให้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งในเชิงกระบวนการตราและในเชิงเนื้อหา และเรียกร้องให้การกระทำของฝ่ายบริหารและโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ตามหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ และหลักการ

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 78 (6).

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 3.

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 26.

¹⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.160.

¹⁶ บรรเจิด สิงคนัดดี, “‘หลักนิติธรรม’ ในฐานะ ‘เกณฑ์’ ตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐ,” (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), น.4.

¹⁷ สมยศ เชื้อไทย, *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560), น.176-177.

กระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งจะหมายความถึงกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง ในขณะที่ยังคงกระตุลาการที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามกฎหมายด้วยเช่นกัน¹⁸

ส่วนองค์ประกอบในทางเนื้อหาจะเป็นหลักการย่อยที่กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการตรากฎหมาย จำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งนี้ ตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ โดยจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิหรือเสรีภาพไม่ได้ รวมทั้งต้องมีลักษณะเป็นการเป็นทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ และจะต้องระบุบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ด้วย¹⁹

อาจโดยสรุปได้ว่าแม้หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐจะมีข้อแตกต่างกันบางประการ แต่ก็มีวัตถุประสงค์ที่ร่วมกันคือ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเมื่อนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ในทางกฎหมายการคลัง การพิจารณาจัดท่างบประมาณของฝ่ายบริหารและการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องดำเนินไปอย่างสอดคล้องกับหลักการนี้ด้วย โดยจะต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

2.1.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการที่เป็นผลมาจากแนวคิดของมองเตสกีเอ²⁰ หลักการดังกล่าวนี้ได้มีวัตถุประสงค์ในการแบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็นส่วน ๆ เนื่องจากอำนาจรัฐมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้²¹ แต่หลักการนี้มีวัตถุประสงค์ให้มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐดังกล่าว ในบางครั้งจึงมีการเรียกหลักการแบ่งแยกอำนาจว่า “หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย”²² โดยทั่วไป อำนาจรัฐจะมีอยู่สามลักษณะ ได้แก่ อำนาจในการตรากฎหมายหรือที่เรียกว่า

¹⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เจริญธรรม*ที่ 2, น.171-176.

¹⁹ *เพ็ญอ้าง*, น.183-188.

²⁰ ดู Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws*, Translated by Thomas Nugent, (Ontario: Batoche Book, 2001), accessed 20 December 2020, from <https://socialsciences.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/montesquieu/spiritoflaws.pdf>.

²¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เจริญธรรม*ที่ 2, น.167.

²² ชาญชัย แสงวงศ์, *กฎหมายมหาชน: วิชาการของการกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558), น.260, 267-268.

อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจในการใช้บังคับกฎหมายหรือที่เรียกว่าอำนาจบริหาร และ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีหรือที่เรียกว่าอำนาจตุลาการ²³

ในรัฐที่เป็นเสรีประชาธิปไตยไม่ว่าจะปกครองในระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภา หรือระบบกึ่งประธานาธิบดีทั้งรัฐสภา จะต้องมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐเสมอ เช่น ในการปกครองระบบรัฐสภา ก็จะมีรัฐสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ มีรัฐบาลที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร และมีศาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยป้องกันมิให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่การแบ่งแยกดังกล่าว ก็ได้เป็นการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาด ไม่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน แต่เป็นการแบ่งแยก เพื่อให้องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐแต่ละองค์กรสามารถดำเนินการตามอำนาจและภารกิจของตน²⁴ ในขณะเดียวกันก็ให้องค์กรเหล่านี้สามารถตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ ซึ่งกันและกันได้ด้วย²⁵ โดยให้อำนาจหนึ่งสามารถหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่งได้²⁶ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้โดยการเปิดอภิปรายในรัฐสภา²⁷ ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบสภา²⁸ ส่วนฝ่ายตุลาการก็ต้องผูกพันตน ต่อกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น โดยในขณะเดียวกันก็อาจตรวจสอบถ่วงดุล ฝ่ายนิติบัญญัติได้ผ่านการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย²⁹ เป็นต้น

ในทางกฎหมายการคลังก็จะต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการ แบ่งแยกอำนาจนี้ด้วย หากพิจารณาวงจรงบประมาณ ซึ่งเริ่มต้นจากกระบวนการ จัดทำงบประมาณ ก่อนจะนำไปสู่กระบวนการอนุมัติงบประมาณ กระบวนการบริหาร งบประมาณ และสิ้นสุดที่กระบวนการตรวจสอบและประเมินผลงบประมาณ จะพบว่า ก็ต้องมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจในการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการตรวจสอบและประเมินผลงบประมาณด้วยเช่นกัน โดยหลัก องค์กรที่มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ ได้แก่ ฝ่ายบริหาร เนื่องจาก

²³ เพิ่งอ้าง, น.262.

²⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ,” Pub Law Net, (20 ธันวาคม 2547) สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2563, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=241>.

²⁵ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ, 2530), น.210-211.

²⁶ สมยศ เชื้อไทย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17*, น.177.

²⁷ ตัวอย่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 151-มาตรา 153.

²⁸ ตัวอย่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 103.

²⁹ ตัวอย่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 148 และมาตรา 212.

เป็นผู้ที่มีหน้าที่บริหารประเทศ ย่อมเป็นผู้ที่ทราบดีที่สุดว่าควรจัดทำงบประมาณเช่นไร เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและทิศทางการบริหารประเทศ ซึ่งก็สอดคล้องกับหลักการริเริ่มทางการเมืองคลังเป็นของฝ่ายบริหาร³⁰ ส่วนองค์กรที่มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะเป็นผู้แทนของประชาชนในการตรวจสอบถ่วงดุลก่อนให้ความยินยอมแก่ฝ่ายบริหารในการนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายผ่านการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ ซึ่งก็สอดคล้องกับหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน³¹ และหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มในการกำหนดรายจ่ายแผ่นดินในการนี้ องค์กรตุลาการก็อาจมีบทบาทเข้ามาทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณได้³²

2.1.3 หลักการไม่มีส่วนได้เสีย

หลักการไม่มีส่วนได้เสีย หรือหลักความเป็นกลาง (Principle of Impartiality) เป็นหลักการทั่วไปในระบบกฎหมายปกครอง³³ ที่มีพื้นฐานมาจากหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติ³⁴ โดยเรียกร้องให้องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย สั่งการ หรือลงมติโดยปราศจากอคติ กล่าวคือ องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์อันจะทำให้เกิดอคติและสูญเสียความเป็นกลางในการใช้อำนาจดังกล่าว เพราะการใช้อำนาจโดยบุคคลที่มีส่วนได้เสียย่อมเป็นไปอย่างมีอคติและไม่เป็นกลาง³⁵ นอกจากนี้ หลักการไม่มีส่วนได้เสียยังสอดคล้องกับหลักในการพิจารณาพิพากษาคดีขององค์กรตุลาการในระบบกฎหมาย Common Law ที่ว่า “ไม่มีใครเป็นผู้พิพากษาสำหรับคดีของตนเอง (No man can be a judge in his own case)” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้เกิดความอยุติธรรมหรืออคติในการพิจารณาคดีของศาลโดยห้ามมิให้ผู้พิพากษาที่เป็นคู่กรณีหรือมีส่วนได้เสียกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็น

³⁰ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายการคลัง: ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563), น.206.

³¹ เพิ่งอ้าง, น.197-198.

³² ตัวอย่าง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2-3/2563.

³³ ภัสวรรณ อุซุงพ้อมร, “ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง,” วารสารการเมืองการบริหาร และกฎหมาย, ปีที่ 8, ฉบับที่ 1, น.480.

³⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), น.171.

³⁵ ภัสวรรณ อุซุงพ้อมร, อ้างแล้ว เจริญธนาวัฒน์ ที่ 33, น.482-485; บุพบา อัครพิมาน, “หลักกฎหมายทั่วไป,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 5, ฉบับที่ 1, น.14-15 (มกราคม-เมษายน 2548).

ผู้พิจารณาพิพากษาในคดีนั้น และหลักการดังกล่าวก็ได้รับการนำมาปรับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยได้ห้ามการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทหรือคำร้องต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนได้เสียหรือเป็นคู่กรณีเช่นกัน³⁶ ทั้งนี้ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักการไม่มีส่วนได้เสียอย่างเคร่งครัด³⁷ โดยการตีความการมีส่วนได้เสียจะต้องตีความอย่างกว้าง กล่าวคือ จะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ของผู้ใช้อำนาจและคู่กรณี และพิจารณาว่าได้มีการพิจารณา วินิจฉัยสั่งการ หรือลงมติในเรื่องดังกล่าวมาก่อนในโอกาสและสถานะอื่นหรือไม่³⁸

ในประเทศฝรั่งเศส ได้มีการรับรองหลักความเป็นกลางโดยมีที่มาจากมาตรา 6 อนุมาตราหนึ่ง ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (Convention européenne des droits de l'homme) ที่บัญญัติว่า บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการอำนวยความสะดวกและการพิจารณาโดยเปิดเผยภายในระยะเวลาอันควรโดยผ่านองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระและมีความเป็นกลางซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ทำการวินิจฉัยและชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ในทางแพ่งของบุคคล รวมทั้งการกล่าวหาในทางอาญาที่ดำเนินการต่อบุคคล ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีผลสำคัญต่อการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองของตุลาการทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากองค์กรตุลาการของประเทศฝรั่งเศสจะต้องยอมรับและเคารพหลักกฎหมายในอนุสัญญาที่ประเทศฝรั่งเศสเป็นภาคี นอกจากนี้ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ได้มีคำวินิจฉัยวางหลักให้การพิจารณาคดีตามวิธีพิจารณาคดีของศาล และการกระทำทางปกครองตามวิธีพิจารณาทางปกครองต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักความเป็นกลางดังกล่าวด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักความเป็นกลางในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่มีพื้นฐานมาจากบทบัญญัติในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปนี้กลายเป็นหลักทั่วไปแห่งกฎหมายและมีผลผูกพันต่อทั้งองค์กรตุลาการและฝ่ายปกครอง³⁹

³⁶ ถาวร เกียรติทับทิว, คำอธิบายกฎหมายปกครอง ศาลปกครอง คดีปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2549), น.347-351.

³⁷ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, “หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน: ศึกษาประวัติความเป็นมาและแนวคิดทางทฤษฎี,” *ตุลพท*, ปีที่ 39, เล่มที่ 5, น.88 (กันยายน - ตุลาคม 2535).

³⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองใน คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2540), น.154.

³⁹ พัทธมา จิตรมหิมา, ความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง เปรียบเทียบแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐและหลักความเป็นกลางตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส, (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา), น.6-10.

ในระบอบกฎหมายเยอรมัน รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG) ได้บัญญัติเกี่ยวกับความเป็นกลางของการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ไว้ใน มาตรา 20 และมาตรา 21 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติและความเป็นกลาง โดยมาตรา 20 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดกรณีความเป็นกลางในเชิงภาวะวิสัยที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถเข้าร่วมพิจารณาทางปกครองได้ เช่น การที่เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง หรือการที่เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์หรือมีความเกี่ยวข้องกับคู่กรณี ส่วนมาตรา 21 ของรัฐบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดกรณีของความไม่เป็นกลางที่เรียกว่า “ข้อกังวลเกี่ยวกับความเป็นกลาง” คือ เหตุร้ายแรงอื่น ๆ ที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง โดยจะต้องเป็นสาเหตุที่เป็นรูปธรรมและสมเหตุสมผลที่อาจทำให้เชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่พิจารณาทางปกครองอย่างไม่เป็นกลางโดยอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ได้⁴⁰

ในประเทศไทย หลักการไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ได้ถูกรับรองไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดความไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ไว้สองลักษณะ⁴¹ คือ กรณีตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴² เป็นความไม่เป็นกลางในทางภาวะวิสัย ซึ่งอยู่ภายนอกความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่มีสถานภาพหรือฐานะบางประการที่อาจส่งผลต่อความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองได้ เช่น การที่เจ้าหน้าที่

⁴⁰ วรณาริ สิงห์โต, ข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง : วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายเยอรมัน, (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา), น.1-3.

⁴¹ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2546), น.20-21.

⁴² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 13.

เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณีคือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้านายหรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มีความสัมพันธ์กับคู่กรณี หรือการที่เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง เป็นต้น และกรณีตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴³ เป็นความไม่เป็นกลางในทางอัตวิสัย ซึ่งมีที่มาจากสภาพภายในความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ โดยบทบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า “เหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง” ดังนั้น ความไม่เป็นกลางลักษณะนี้จึงใช้เฉพาะกับกรณีที่มีลักษณะร้ายแรงเท่านั้น⁴⁴ นอกจากนี้ ยังได้มีการรับรองหลักการไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางไว้โดยกฎหมายอื่น ๆ เช่น มาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁴⁵ มาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁴⁶ มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ

⁴³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 16.

ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ ...

⁴⁴ ภัสวรรณ อุซุงค์อมร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 35*, น.492.

⁴⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 11.

เมื่อคดีถึงศาล ผู้พิพากษาคณะหนึ่งคนใดในศาลนั้นอาจถูกคัดค้านได้ในเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ถ้าผู้พิพากษานั้นมีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องอยู่ในคดีนั้น
- (2) ถ้าเป็นญาติเกี่ยวข้องกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือว่าเป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (3) ถ้าเป็นผู้ที่ได้ถูกอ้างเป็นพยานโดยที่รู้ได้เห็นเหตุการณ์ หรือโดยเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษเกี่ยวข้องกับคดีนั้น

- (4) ถ้าได้เป็นหรือเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทนหรือได้เป็นทนายความของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาแล้ว

- (5) ถ้าได้เป็นผู้พิพากษานั่งพิจารณาคดีเดียวกันนั้นในศาลอื่นมาแล้ว หรือเป็นอนุญาโตตุลาการมาแล้ว

- (6) ถ้ามีคดีอีกเรื่องหนึ่งอยู่ในระหว่างพิจารณาซึ่งผู้พิพากษานั้นเอง หรือภริยา หรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงขึ้นไป หรือตรงลงมาของผู้พิพากษานั้นฝ่ายหนึ่ง พัวพันกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือภริยา หรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือตรงลงมาของคู่ความฝ่ายนั้นอีกฝ่ายหนึ่ง

- (7) ถ้าผู้พิพากษานั้นเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

⁴⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 125.

เมื่อมีการผิดดังต่อไปนี้ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจถูกคัดค้านได้

- (1) เป็นผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้เกิดความคับข้องใจ หรือเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว

- (2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ร้องทุกข์

- (3) มีสาเหตุหรือเกี่ยวข้องกับผู้ร้องทุกข์

- (4) มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติหรือทางการสมรสกับบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์

พ.ศ. 2528⁴⁷ มาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496⁴⁸ หรือตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542⁴⁹ เป็นต้น

จากการศึกษาหลักการไม่มีส่วนได้เสียข้างต้น จะเห็นได้ว่า การพิจารณา วินิจฉัยสั่งการ หรือลงมติของเจ้าหน้าที่โดยเคารพหลักการดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งในการรักษาไว้ซึ่งความเป็นกลางของการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ และความยุติธรรมของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง⁵⁰ เช่นเดียวกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการ ที่จะต้องเคารพหลักการไม่มีส่วนได้เสียอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ จะต้องไม่กระทำการที่จะเป็นผลให้ตนเข้าไปมีส่วนได้เสียกับการใช้งบประมาณที่ตนมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ ซึ่งหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก หรือกรรมการผู้ใด พิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยพยายามเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณที่พิจารณา ก็ย่อมขัดต่อหลักการดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณางบประมาณจะต้องไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวที่ไปขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ตามหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่จะอธิบายในหัวข้อถัดไปด้วย

2.1.4 หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์

นักวิชาการและองค์กรต่าง ๆ ทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือ Conflict of interest ไว้แตกต่างกันออกไป เช่น “ผลประโยชน์ทับซ้อน” “ผลประโยชน์ขัดกัน” “ผลประโยชน์ขัดแย้ง” “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย”

⁴⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2528, มาตรา 61.

ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้กรรมการมรยาทนายความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการคัดค้านผู้พิพากษาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับแก่กรรมการมรยาทนายความด้วยโดยอนุโลม

⁴⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 18 ทวิ.

สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ

⁴⁹ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 9.

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5 ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(4) เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับแต่งตั้งเคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น

⁵⁰ ฤทัย หงส์ศิริ, ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง ชุดวิชาที่ 2: พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546), น.76.

“การขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม” “การขัดกันระหว่าง
ประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม” หรือ “การขัดกันระหว่างผลประโยชน์
สาธารณะและผลประโยชน์ส่วนบุคคล” “ประโยชน์ทับซ้อน” เป็นต้น⁵¹ โดยคำนิยาม
ตามที่ Sandra William ได้ให้ไว้คือ การเปิดโอกาสให้เงินหรือผลประโยชน์ส่วนตัว
เข้ามามีอิทธิพลต่อหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือ
ข้าราชการ⁵² ในขณะที่ Dr. Michael McDonald ได้อธิบายว่าการขัดกันแห่งผลประโยชน์
คือ สถานการณ์ที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลมากพอจนเห็นได้ว่าผลประโยชน์นั้น
ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาของบุคคลดังกล่าว⁵³ ส่วนองค์การ
เพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางด้านการเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม
(Organization of Economic Co-operation and Development: OECD) ก็ได้
อธิบายลักษณะของการขัดกันของผลประโยชน์ว่ามีความซับซ้อนและยากต่อการเข้าใจ
 อีกทั้งยังขาดการให้คำนิยามที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล อย่างไรก็ตาม การขัดกัน
แห่งผลประโยชน์ที่เป็นที่ยอมรับ คือ สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีประโยชน์
ส่วนตัวรวมกับประโยชน์สาธารณะ⁵⁴ นอกจากนี้ นักวิชาการในประเทศไทยก็ได้ให้
คำจำกัดความของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไว้ เช่น ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์
ที่ได้กล่าวว่า เป็นการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ
การที่บุคคลมีผลประโยชน์ส่วนตนในอำนาจหน้าที่ที่มีต่อส่วนรวม⁵⁵ และรองศาสตราจารย์
ดร.นิยม รัฐอมฤต ได้อธิบายว่า เป็นสถานการณ์ที่บุคคลมีผลประโยชน์ทางวิชาชีพ
หรือส่วนตัวที่ขัดกับหน้าที่ของตน โดยผลประโยชน์ดังกล่าวส่งผลให้การทำงานที่
โดยปราศจากอคติเป็นไปได้ยาก⁵⁶

⁵¹ ธนิตา สุขช่วย, หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีข้อห้ามสมาชิกรัฐสภา
เข้าเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ต้องห้าม, (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัทธิธรรมศาสตร์, 2560), น.19; เฟลิตา ดันรังสรรค์, “กฎหมายภายใต้หลัก Conflict of Interest,”
ฉันทิต, ปีที่ 6, เล่มที่ 5, น.53 (2552).

⁵² William Sandra, *Conflict of Interest: The Ethics Dilemma in Politics*, (Vermont: Gower Publishing
Company), p.6.

⁵³ ธนิตา สุขช่วย, *อ่วงแล้ว เชิงอรุณที่ 51*, น.20.

⁵⁴ OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, *Managing Conflict of Interest*, (Manila:
Asian Development Bank, 2008), pp. 3-9.

⁵⁵ กำชัย จงจักรพันธ์, *การขัดกันแห่งผลประโยชน์กับ พ.ร.บ. ป.ป.ช. มาตรา 100*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ:
เจริญรัฐการพิมพ์, 2558), น.27-28.

⁵⁶ เฟลิตา ดันรังสรรค์, *อ่วงแล้ว เชิงอรุณที่ 51*, น.54.

จากการศึกษาความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์จากนิยามหรือคำจำกัดความที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ไว้ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การขัดกันแห่งผลประโยชน์ หมายถึง การที่ผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการผู้มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะ และมีผลให้การพิจารณานั้นไม่เป็นกลาง มีอคติ และกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาของผู้นั้น นอกจากนี้ การขัดกันแห่งผลประโยชน์อาจเกิดขึ้นได้ในองค์กรธุรกิจเอกชนเช่นเดียวกัน หากผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรมีผลประโยชน์ส่วนตัวขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์กร ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้นั้นขาดความเป็นกลางและไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม⁵⁷

การขัดกันแห่งผลประโยชน์มีองค์ประกอบที่สำคัญสามประการ ได้แก่ ผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ส่วนตัว การเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่และดุลยพินิจในการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว และการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยขาดหลักจริยธรรมในวิชาชีพ⁵⁸ โดยสามารถจำแนกประเภทของสถานการณ์หรือสภาวะการณ์ที่มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้สามประเภท ได้แก่ ประเภทแรก การขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจริง กล่าวคือ สถานการณ์ที่ผลประโยชน์ส่วนตนของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะขัดกับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ประเภทที่สอง การขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่อาจเป็นไปได้ กล่าวคือ สถานการณ์ที่มีความเป็นไปได้ที่ผลประโยชน์ส่วนตนของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจะขัดกับผลประโยชน์สาธารณะ ในกรณีนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะดังกล่าวจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างระมัดระวังเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจริง และประเภทที่สาม การขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่เห็นได้ กล่าวคือ สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะสามารถเข้าใจและรับรู้ได้อย่างสมเหตุสมผลตามมาตรฐานของวิญญูชนว่ามีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะปรากฏหรือแฝงอยู่ ในกรณีนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ความระมัดระวังหรือตระหนักในมาตรฐานที่สูงกว่า และแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่⁵⁹ ทั้งนี้

⁵⁷ ธนิตา สุขช่วย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 51, น.21.

⁵⁸ ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, นักการเมือง: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข, (กรุงเทพฯ: สายธาร, 2549), น.107-108.

⁵⁹ ธนิตา สุขช่วย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 51, น. 25-27; Government of Canada, “Apparent Conflict of Interest,” from <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/values-ethics/conflict->

ประเภทของผลประโยชน์ขัดแย้งในหนังสือ “The Responsible Public Servant” ของ Ken Kernagan และ John Langdord สามารถจำแนกได้เป็นเจ็ดประเภท ได้แก่ การหาประโยชน์ให้ตนเอง การรับผลประโยชน์ การใช้อิทธิพล การใช้ทรัพย์สินของนายจ้างเพื่อประโยชน์ส่วนตน การใช้ข้อมูลลับของราชการ การรับงาน และการทำงานหล้งออกจากตำแหน่ง⁶⁰

ในประเทศไทย ได้มีการรับรองหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือ Conflict of interest ให้เป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 2 ว่าด้วย “การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์”⁶¹ และในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในหมวดที่ 9 การขัดกันแห่งผลประโยชน์ด้วย และเนื่องจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ไม่จำกัดเฉพาะในภาครัฐ แต่ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน ก็อาจมีสถานการณ์ที่ผลประโยชน์ส่วนตัวขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 74 ที่วางหลักในการห้ามผู้แทนของนิติบุคคลที่มีประโยชน์ได้เสียขัดกับประโยชน์ได้เสียของนิติบุคคลในการอันใดเป็นผู้แทนของนิติบุคคลในการนั้น มาตรา 99 ที่วางหลักในการห้ามกรรมการหรือสมาชิกของสมาคมที่มีส่วนได้เสียที่ขัดกับประโยชน์ได้เสียของสมาคมลงมติในเรื่องที่กรรมการหรือสมาชิกของสมาคมผู้นั้นมีส่วนได้เสีย และมาตรา 1575 ที่วางหลักในการให้ผู้อำนาจปกครองจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลในการทำกิจการที่ผู้อำนาจปกครองหรือคู่สมรสหรือบุตรของผู้นั้นมีประโยชน์ขัดแย้งกับประโยชน์ของผู้เยาว์ เป็นต้น⁶²

จากการศึกษาหลักการไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลาง และหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มีข้อสังเกตว่า หลักการทั้งสองประการข้างต้นนี้มีความใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง และมีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกันคือ การขจัดอคติหรือความเอนเอียงในการพิจารณา วินิจฉัย สั่งการ หรือการประชุมเพื่อลงมติใด ๆ ของผู้มีอำนาจในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่าง

⁶⁰ “กสช. และ Conflict of Interest,” สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2563 จาก [http://pioneer.netserv.chula.ac.th/~tpana/Realco mradio.doc](http://pioneer.netserv.chula.ac.th/~tpana/Realco%20radio.doc).

⁶¹ เพลินตา ดินรังสรรค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 51*, น.57-60.

⁶² เพลินตา ดินรังสรรค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 51*, น.62-64.

จากหลักการไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลาง คือ หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น จะพิจารณาถึงการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้หนึ่งกับผลประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะ แต่หลักการไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางจะตีความ ในลักษณะที่กว้างกว่า กล่าวคือ อาจไม่ต้องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว กับส่วนรวม เพียงแต่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะต้องใช้อำนาจพิจารณาอันจะทำให้ เสียความเป็นกลางก็ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักการไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็น กลางแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า การใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีส่วนได้เสียดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ทั้งสิ้น⁶³ ซึ่งในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการการ จำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เนื่องจาก หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก หรือกรรมการมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับ งบประมาณที่ตนจะพิจารณาอนุมัติ ก็จะทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณนั้น เสียความเป็นกลาง และไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอย่างแท้จริง ยิ่งไปกว่านั้น หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการ ใช้งบประมาณรายจ่ายก็ยิ่งจะทำให้การพิจารณาดังกล่าวขัดกับหลักการขัดกัน แห่งผลประโยชน์อย่างร้ายแรง

2.1.5 หลักการจำกัดสิทธิทางการเมือง

สิทธิทางการเมืองเป็นสิทธิของพลเมืองประเภทหนึ่ง⁶⁴ ซึ่งหมายถึงสิทธิในการมี ส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ⁶⁵ ลักษณะเฉพาะของสิทธิประเภทนี้คือ มีการผูกติดการเป็นผู้ทรงสิทธินี้ไว้กับการเป็นพลเมืองของรัฐนั้น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การจะเป็นผู้ทรงสิทธิทางการเมืองได้ โดยหลักจะต้องเป็นผู้มีสัญชาติของรัฐนั้น ๆ ด้วย⁶⁶ ตัวอย่างของสิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิเลือกตั้ง สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และเสรีภาพ ในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม แม้สิทธิดังกล่าวมักจะได้รับ การรับรองไว้ในระดับรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีใช้สิทธิที่ได้รับการรับรองไว้โดยเด็ดขาดอันไม่อาจ

⁶³ พิลล ธรรมพิทักษ์พงษ์, แนวทางการส่งเสริมและป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้มีการกระทำที่เป็นการขัดกัน แห่งผลประโยชน์ตามหลักนิติธรรม, (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), น.5.

⁶⁴ ดูรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2538), น.32; การแบ่ง ประเภทสิทธิและเสรีภาพอาจแบ่งได้ตามลักษณะการเกิด โดยแย่งออกได้เป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง.

⁶⁵ เฟ็งอ้าง, น.36-37.

⁶⁶ เฟ็งอ้าง, 38-39.

ถูกจำกัดได้⁶⁷ เมื่อสิทธิทางการเมืองเป็นสิทธิประเภทหนึ่งที่ไม่ได้รับการรับรองไว้โดยเด็ดขาด จึงอาจถูกจำกัดได้เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น เพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น เพื่อความมั่นคงของรัฐ เพื่อป้องกันการใช้สิทธิอันเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ⁶⁸

ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชนก็เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์โดยทั่วไปของประชาชาติและสังคม⁶⁹ กล่าวคือ เป็นกรณีที่มีการเรียกร้องให้พิจารณาระหว่างประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ส่วนตัว หากมีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ส่วนตัวก็ให้ถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก⁷⁰ ส่วนการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเพื่อคุ้มครองศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการพิจารณาจากจริยธรรมโดยทั่วไปของสังคม⁷¹ ซึ่งมีข้อสังเกตว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนกับศีลธรรมอันดีของประชาชนบางครั้งก็เป็นไปโดยสอดคล้องกัน แต่บางครั้งก็ไม่ได้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน⁷² ด้วยเหตุนี้ การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงมักเขียนทั้งสองวัตถุประสงค์ไว้ด้วย เช่น การจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁷³

ส่วนการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นเป็นกรณีนี้ที่จะต้องพิจารณาด้วยว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต่าง ๆ ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นอย่างไรและมีขอบเขตการใช้สิทธินั้นเพียงใด⁷⁴ การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหนึ่ง

⁶⁷ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 95 และมาตรา 98.

⁶⁸ พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, “ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น.25-28.

⁶⁹ อุทิศ มงคลนาวิน, “ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน,” *บทบัญญัติ*, เล่ม 32 ตอน 1, 11, น.14, (2518).

⁷⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558), น.218.

⁷¹ อุทิศ มงคลนาวิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 69*, น.14.

⁷² ภัทรวรรณ อุพงษ์ค้อมร, “การจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29: ศึกษาเฉพาะกรณีการระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น.61-62.

⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 34 วรรคสาม และมาตรา 42 วรรคสาม.

⁷⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 70*, น.209-210.

จึงไม่ควรล่วงล้ำสิทธิของบุคคลอื่นได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นเช่นกัน ในขณะที่การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเพื่อความมั่นคงของรัฐเป็นไปเพื่อให้รัฐสามารถดำรงอยู่และสามารถดำเนินการจัดทำการกิจต่าง ๆ ต่อไปได้⁷⁵ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจพื้นฐานหรือภารกิจลำดับรอง⁷⁶ ตัวอย่างการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเพื่อคุ้มครองความมั่นคงของรัฐ เช่น การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อคุ้มครองความมั่นคงของรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁷⁷ สำหรับการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลอันเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ อาจพิจารณาได้ว่าแท้จริงแล้ว มีวัตถุประสงค์ในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ แต่เป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อิทธิพลหรือเสรีภาพดังกล่าวไม่ให้เป็นไปโดยเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ เช่น การรับรองเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน แต่ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยซึ่งได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน⁷⁸

โดยหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพซึ่งรวมถึงสิทธิทางการเมืองด้วยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจำกัดดังกล่าวจะต้องทำโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้นเพื่อความชัดเจนแน่นอน⁷⁹ หากรัฐธรรมนูญมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเงื่อนไขในการจำกัดเอาไว้เป็นการเฉพาะ การจำกัดก็จะทำได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์หรือตามเงื่อนไขดังกล่าวเท่านั้น⁸⁰ ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งเรียกร้องให้มาตรการที่ตรารขึ้นเป็นกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพต้องเป็นมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ และกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด รวมทั้งจะต้องสามารถแสดงให้เห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับมากกว่าประโยชน์ของปัจเจกชนที่จะต้องสูญเสีย⁸¹

⁷⁵ เพ็ญอ้าง, น.211.

⁷⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560), น.141-142.

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 44 วรรคสาม.

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 31.

⁷⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 70, น.238.

⁸⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 30, ฉบับที่ 2, 184, น.186.

⁸¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น.183-185.

นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพยังต้องห้ามมิให้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิหรือเสรีภาพด้วย แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ แต่ก็ไม่อาจจำกัดจนถึงขั้นกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิหรือเสรีภาพ หรือทำให้สิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวไม่อาจเกิดขึ้นได้ในแก่นนี้ อาจมองได้ว่าเป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพด้วย⁸² อีกทั้งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีลักษณะเป็นการเป็นทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมเฉพาะรายผ่านการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพซึ่งตามหลักจะต้องมีลักษณะเป็นนามธรรมทั่วไป⁸³ และจะต้องระบุบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ด้วย

2.1.6 หลักการลงโทษ

การลงโทษทางอาญาเป็นวิธีการที่รัฐใช้ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยการกำหนดให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎกติกาของสังคมได้รับผลร้าย และยังเป็น การป้องกันมิให้บุคคลอื่นกระทำความผิดในลักษณะเดียวกัน ตลอดจนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด⁸⁴ ซึ่งการที่รัฐได้นำการลงโทษมาใช้เป็นวิธีการจัดระเบียบสังคมควบคู่ไปกับการปกครอง ส่งผลให้ความมุ่งหมายของการลงโทษแตกต่างกันไป ในแต่ละสังคมและยุคสมัย⁸⁵ กล่าวคือ การลงโทษในสมัยโบราณมีวัตถุประสงค์ในการ แก่แค้นและข่มขู่เพื่อให้คนในสังคมเกิดความเกรงกลัว จึงใช้วิธีการที่มีลักษณะทารุณ โหดร้าย ในขณะที่ปัจจุบันการลงโทษมีวัตถุประสงค์ในการตัดโอกาสการกระทำความผิด และแก้ไขฟื้นฟูให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคม⁸⁶ ทั้งนี้ โทษที่รัฐใช้ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดอาญามีลักษณะเป็นการบังคับ จึงต้องสอดคล้องกับหลักทั่วไปสามประการ

⁸² บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 70*, น.264.

⁸³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 80*, น.191-192.

⁸⁴ กลุณิษฐ์ รัตนคุสกูล, “การลงโทษในการกระทำความผิดหลายกรรมกับการป้องปรามอาชญากรรม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น.8.

⁸⁵ ประเสริฐ เมฆมณี, *หลักทัณฑ์วิทยา*, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2528), น.55.

⁸⁶ พรชัยพร สุวรรณากาศ, “แนวทางพัฒนางานสืบเสาะและพินิจกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม,” (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559) น.16-17.

ได้แก่ การลงโทษจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เป็นไปอย่างเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ และมีลักษณะเป็นการเฉพาะของตัวบุคคล⁸⁷

เนื่องจากสภาพสังคมมีความเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคสมัย การใช้การลงโทษเป็นวิธีในการควบคุมสังคมจึงไม่อาจปรับใช้เพียงทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งเป็นหลักได้⁸⁸ และแม้ว่าวัตถุประสงค์และแนวทางในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ การลงโทษผู้กระทำความผิดในทุกประเทศก็ล้วนแต่ใช้แนวความคิดแห่งการลงโทษที่มีมาแต่เดิมร่วมกันกับหลักการป้องกันสังคม⁸⁹ โดยสามารถสรุปทฤษฎีที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษในแต่ละยุคสมัยที่ผ่านมาได้ ดังนี้⁹⁰

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทน เป็นทฤษฎีในการลงโทษที่เก่าแก่ที่สุด⁹¹ โดยมีที่มาจากแนวความคิดที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อแก้แค้นทดแทนให้สาสมกับการกระทำความผิด และผู้กระทำความผิดสมควรได้รับการลงโทษนั้น การลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนนี้จึงมีลักษณะหรือรูปแบบที่รุนแรง เช่น โทษประหารชีวิตและโทษจำคุก⁹² แต่เนื่องจากการลงโทษตามทฤษฎีนี้ไม่ได้พิจารณาถึงความเหมาะสมและได้สัดส่วนของโทษที่จะลง และได้คำนึงถึงการกระทำความผิดซ้ำและการเป็นอันตรายต่อสังคมของผู้กระทำความผิดเมื่อได้รับการปล่อยตัว จึงเป็นเหตุให้ทฤษฎีนี้ไม่เป็นที่นิยมในปัจจุบัน⁹³

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อการข่มขู่หรือปราบปราม มีที่มาจากฐานความคิดในการป้องกันการกระทำความผิดในอนาคต⁹⁴ โดยเป็นการข่มขู่ผู้กระทำความผิดเพื่อให้เข็ดหลาบและป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และการแสดงให้บุคคลอื่นในสังคมเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด⁹⁵ ลักษณะของการลงโทษตามทฤษฎีนี้จะต้องมีความแน่นอนในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเป็นไปตาม

⁸⁷ จิตติ ตังศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญามาตรา 1, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2536), น.840.

⁸⁸ พระพรหม สุวรรณภาส, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 86, น.17.

⁸⁹ พยงค์ สินธุนาวา, การศึกษาเรื่องการสืบเสาะและพินิจเชิงเปรียบเทียบ, (เอกสารประกอบผลงาน กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม, 2555), น.7.

⁹⁰ เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญามาตรา 1, พิมพ์ครั้งที่ 10 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ พลสยาม พรินติ้ง (ประเทศไทย), 2551), น.846-848.

⁹¹ เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์, อ้างแล้ว, น.846.

⁹² กุสินธุ์ รัตนคุสกูล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 84, น.11-12.

⁹³ พระพรหม สุวรรณภาส, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 86, น.15.

⁹⁴ กุสินธุ์ รัตนคุสกูล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 84, น.13.

⁹⁵ เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 90, น.846-847.

หลักความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งยังต้องพิจารณาความเหมาะสมของบทลงโทษ
ต่อความผิดที่ได้กระทำอีกด้วย⁹⁶ อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่บุคคลทั่วไป
ในสังคมอาจมีผลดีมากกว่าผลเสีย เพราะมีได้ค้ำประกันการที่ผู้กระทำความผิดจะสามารถ
กลับมาประกอบอาชีพโดยสุจริต นอกจากนี้ การลงโทษตามทฤษฎีนี้อาจใช้ไม่ได้
กับการกระทำความผิดที่ไม่ได้มีการไตร่ตรองไว้ก่อน⁹⁷

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อตัดโอกาสการกระทำความผิด เป็นการลงโทษเพื่อป้องกัน
สังคมจากผู้กระทำความผิด โดยการแยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเป็นระยะเวลา
หนึ่ง เช่น การจำคุกที่มีกำหนดระยะเวลา หรือเป็นการถาวร เช่น การประหารชีวิต
หรือการจำคุกตลอดชีวิต เพื่อเป็นการตัดโอกาสหรือความสามารถของผู้กระทำ
ความผิด⁹⁸ เพราะทฤษฎีการลงโทษเพื่อตัดโอกาสในการกระทำความผิดนี้มีพื้นฐาน
มาจากแนวคิดที่ว่า หากไม่มีอาชญากรก็จะไม่เกิดอาชญากรรมขึ้นในสังคม⁹⁹

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด เป็นการลงโทษที่มีวัตถุประสงค์
ในการแก้ไขฟื้นฟูให้ผู้กระทำผิดกลับตัวเป็นพลเมืองที่ดีของสังคม โดยเชื่อว่าการลงโทษ
เพื่อการแก้แค้นทดแทนหรือการข่มขู่ไม่อาจจะทำให้ผู้กระทำความผิดกลับตัว
เป็นคนดีได้ และได้เสนอว่าควรใช้การบำบัดแทนการลงโทษ¹⁰⁰ การลงโทษตามทฤษฎี
ดังกล่าวจึงเสนอให้พิจารณาถึงสาเหตุในการกระทำความผิดนั้น และหาแนวทาง
ในการแก้ไขเป็นรายบุคคล โดยให้อาสาผู้กระทำความผิดในการกลับตัวและแก้ไข
ปรับปรุงตัวด้วย¹⁰¹ อย่างไรก็ตาม การลงโทษตามทฤษฎีนี้จำเป็นจะต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญ
จากสหวิชาชีพ และใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการ¹⁰²

จากการศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษแต่ละทฤษฎี จะเห็น
ได้ว่า การเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมและยุคสมัยส่งผลให้การลงโทษผู้กระทำผิด
มีความมุ่งหมายที่แตกต่างกัน โดยทฤษฎีแต่ละทฤษฎีล้วนมีทั้งข้อดีและข้อจำกัด

⁹⁶ สมหมาย ใจชื้อ, มาตราการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 กับผู้กระทำความผิดเนื่องในการ
คุมประพฤติ: ศึกษาอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ ในการจับกุม พกพาอาวุธ การตรวจค้นและยึด
สิ่งของผิดกฎหมาย, (สารนิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2560),
น.13.

⁹⁷ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 90, น.847.

⁹⁸ กุลนิษฐ์ รตนคุสกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 84, น.13.

⁹⁹ สมหมาย ใจชื้อ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 96, น.14.

¹⁰⁰ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 90, น.847.

¹⁰¹ สมหมาย ใจชื้อ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 96, น.14.

¹⁰² พรพรพร สุวรรณภาส, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 86, น.16.

ที่ต่างกันออกไป ดังนั้น จึงไม่สามารถยึดถือเพียงทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งเป็นหลักในการลงโทษผู้กระทำความผิดได้ จะต้องใช้ทฤษฎีหลาย ๆ ทฤษฎีประกอบกัน¹⁰³ นอกจากนี้ในการพิจารณาพิพากษาคดีขององค์กรตุลาการ จะต้องมีการพิจารณาถึงลักษณะและพฤติการณ์การกระทำความผิดโดยใช้ทฤษฎีการลงโทษตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ร่วมกัน เพื่อให้การลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างเหมาะสมกับการกระทำความผิด

2.2 แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายการคลัง

ในหัวข้อนี้ เป็นการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายการคลังเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจในเรื่องการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายต่อไป โดยเริ่มจากการอธิบาย (2.2.1) แนวคิดทั่วไปของงบประมาณแผ่นดิน จากนั้นจะเป็นการอธิบาย (2.2.2) หลักกฎหมายพื้นฐานทางงบประมาณ ที่มีความเชื่อมโยงกับการจัดทำและการอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย

2.2.1 แนวคิดทั่วไปของงบประมาณแผ่นดิน

การทำความเข้าใจเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน จำเป็นต้องเริ่มต้นจากศึกษาความหมายและลักษณะของงบประมาณแผ่นดิน (2.2.1.1) เป็นลำดับแรก จากนั้นจะเป็นการศึกษากระบวนการทางงบประมาณแผ่นดิน (2.2.1.2) ซึ่งประกอบไปด้วยการวางแผนและการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน การอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน โดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การบริหารงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร และการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้ง จะได้ศึกษาประเภทของกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย (2.2.1.3) เป็นลำดับสุดท้าย

2.2.1.1 ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน

แต่เดิมคำว่า “งบประมาณแผ่นดิน” แปรมาจากคำว่า “Budget” ในภาษาอังกฤษที่มาจากภาษาฝรั่งเศสโบราณคำว่า “Bougette” คำว่า “Budget” แรกเริ่มคำนี้สื่อความหมายถึง กระเป๋าน้ำที่เสนาบดีคลังของกษัตริย์อังกฤษ (บางตำราอ้างว่าเป็นกระเป๋าน้ำเสนาบดีคลังของฝรั่งเศส)¹⁰⁴ ใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ โดยรายละเอียดของเอกสารเหล่านั้นจะประกอบไปด้วย ความต้องการในด้านต่าง ๆ ของประเทศ

¹⁰³ เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 90*, น.848.

¹⁰⁴ อรรถิณ ผลสุวรรณัง สบายรูป, *กฎหมายการคลัง*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

และทรัพยากรที่มีอยู่ไปแปลงต่อรัฐสภา และด้วยพัฒนาการของภาษา ความหมายของคำนี้ได้เปลี่ยนไป จาก “กระเป๋านึ่ง” กลายมาเป็น “เอกสารที่บรรจุอยู่ในกระเป๋านึ่ง” จากนั้นก็ค่อย ๆ พัฒนามาจนกลายเป็นคำแถลงอย่างเป็นทางการของรัฐบาลเกี่ยวกับรายได้ของประเทศและการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล¹⁰⁵

จากการศึกษาคำว่า “งบประมาณแผ่นดิน” ไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจนว่ามีการใช้คำว่างบประมาณแผ่นดินเป็นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อสมัยใด แต่คำว่า “งบประมาณแผ่นดิน” ได้ปรากฏในเอกสารทางราชการเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2433 ตรงกับสมัยรัชการที่ 5 (พระบาทสมเด็จพระจุลเกล้าเจ้าอยู่หัว) โดยได้มีการนำคำนี้มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกรมสารบาญชี¹⁰⁶ กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมสารบาญชีเอาไว้ (ปัจจุบันคือ กรมบัญชีกลาง) จากนั้นจึงมีการใช้คำนี้กันอย่างแพร่หลายมาจนถึงปัจจุบัน¹⁰⁷

อย่างไรก็ดี จากการศึกษา พบว่ามีนักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า งบประมาณแผ่นดินไว้ ซึ่งรายงานวิจัยฉบับนี้จะหยิบยกมากล่าวพอสังเขปเพื่อวิเคราะห์ถึงลักษณะเฉพาะของคำว่า “งบประมาณแผ่นดิน” ดังนี้

ศาสตราจารย์เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ได้ให้ความหมายของคำว่า “งบประมาณแผ่นดิน” ไว้ว่า งบประมาณ คือ แผนการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่แสดงในรูปตัวเงินที่เสนอต่อรัฐสภาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง กล่าวคือ รัฐบาลจะเสนองบประมาณในรูปของร่างกฎหมายต่อรัฐสภา เพื่อขออนุมัติดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีกฎหมายกำหนดไว้ว่ารัฐบาลจะต้องทำหรือเสนองบประมาณอย่างไร¹⁰⁸

ศาสตราจารย์ ดร.เสริม วินิจฉัยกุล ได้ให้ความหมายของคำว่า “งบประมาณแผ่นดิน” ไว้ว่างบประมาณ คือ บัญชีรายรับรายจ่ายของประเทศในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐเป็นผู้กำหนดว่าในระยะหนึ่งโดยปกติจะเป็นปีหนึ่ง ๆ รัฐจะต้องใช้จ่ายในการ

¹⁰⁵ “Oxford Collocations Dictionary for students of English,” Oxford University Press, (2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2563, จาก https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/budget_1?q=budget

¹⁰⁶ ดู พระราชบัญญัติกรมสารบาญชี ไม่ปรากฏแน่ชัดว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้มีการให้ความหมายของคำว่า “งบประมาณแผ่นดิน” ไว้โดยตรงหรือไม่

¹⁰⁷ ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2526), น.19.

¹⁰⁸ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.404-405.

บริหารเท่าใด และจะมีรายรับเท่าใด โดยทำเป็นรายละเอียดแต่ละรายการเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้วก็ตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป¹⁰⁹

ศาสตราจารย์เอก เสียรถาวร ได้ให้ความหมายของคำว่า “งบประมาณแผ่นดิน” ไว้ว่า เป็นแผนการเงินของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายรับและรายจ่ายของโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดว่าจะกระทำในระยะเวลาที่กำหนด โดยกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละโครงการว่าจะต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใดและจะหาเงินมาจากทางใด เพื่อนำมาใช้จ่ายตามโครงการนั้น¹¹⁰

ดร.ชาญชัย มูลสินีศาคร ได้ให้ความหมายของคำว่า “งบประมาณแผ่นดิน” เอาไว้ว่า งบประมาณคือ เอกสารทางการเงินที่แสดงรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลในระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งปกติจะกำหนดระยะเวลา 1 ปี และต้องทำเป็นกฎหมายโดยยกร่างเป็นพระราชบัญญัติเพื่อขอความเห็นชอบต่อรัฐสภา นอกจากนี้ งบประมาณในแง่นโยบายการคลังสามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสนองเป้าหมายต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ ในแง่นโยบายการเมืองสามารถใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร และในแง่นโยบายทางสังคมสามารถใช้เป็นเครื่องมือสนองนโยบายความเท่าเทียมระหว่างบุคคลในประเทศในแง่รัฐบริการหรือสวัสดิการของรัฐ¹¹¹

จากการศึกษาความหมายของงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า งบประมาณแผ่นดินจึงหมายถึง แผนการจัดหารายรับและแผนการใช้จ่ายเงินเพื่อการบริหารประเทศของรัฐบาลในระยะเวลาหนึ่งซึ่งโดยปกติมีระยะเวลาหนึ่งปีเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยจัดทำในรูปแบบของร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายที่รัฐสภาเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาและอนุมัติ

ทั้งนี้ งบประมาณแผ่นดินมีลักษณะเฉพาะ 4 ประการ กล่าวคือ ประการแรก งบประมาณแผ่นดินมีลักษณะเป็นกฎหมาย เนื่องจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะสามารถกระทำได้อัตโนมัติเมื่อรัฐบาลได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ซึ่งขั้นตอนในการขออนุมัติดังกล่าว รัฐบาลจะต้องจัดทำงบประมาณแผ่นดินที่ประกอบไปด้วยรายละเอียด

¹⁰⁹ ภูมิ โชคเหมาะ, กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองการคลังของรัฐ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), น.23.

¹¹⁰ เอก เสียรถาวร, สมคิด แสงเพชร และอัสสัมถพงศ์ ฉัตราคม, การคลังรัฐบาล, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), น.22.

¹¹¹ ชาญชัย มูลสินีศาคร, กระบวนการงบประมาณของไทย, เอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐศาสตร์สาธารณะ (Public Economics) หน่วยที่ 1-7 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (กรุงเทพฯ: ฟันนี้พับลิชชิง, 2528), น.232.

เกี่ยวกับแผนการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรูปแบบของร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย และนำส่งร่างกฎหมายฉบับนี้ไปยังรัฐสภาเพื่อพิจารณาและอนุมัติให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามแผนดังกล่าวต่อไป ประการที่สอง ความสามารถหรือแหล่งที่มาของรายได้ ที่นำมาใช้จ่ายตามแผนหรือโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลตามที่กำหนดไว้ในร่างกฎหมาย งบประมาณรายจ่าย กล่าวคือ รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้โดยใช้วิธีการตรากฎหมาย ออกมาจัดเก็บภาษีจากประชาชน อันเป็นการใช้อำนาจมหาชน (อำนาจในลักษณะที่เหนือกว่าประชาชน) บังคับให้ประชาชนส่งเงินให้กับรัฐ นอกจากนี้ รัฐบาลอาจกู้เงินมา เพื่อในการใช้จ่ายตามแผนหรือโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลได้อีกด้วย และประการที่สาม วัตถุประสงค์ของงบประมาณแผ่นดิน โดยหลักจะถูกใช้ไปกับประโยชน์สาธารณะ เช่น งบประมาณทางด้านความมั่นคงและความปลอดภัยของรัฐ ซึ่งรวมถึงประชาชนภายในรัฐด้วย อาทิเช่น งบประมาณเกี่ยวกับการขนส่งมวลชน เช่น การรถไฟ การขนส่งทางอากาศ งบประมาณทางด้านการพัฒนาสิ่งสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น และประการสุดท้าย ประเภทของสินค้าและบริการที่จัดทำขึ้นจากงบประมาณแผ่นดิน โดยหลักจะเป็นสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม กล่าวคือ เป็นสินค้าและบริการที่ประชาชนทุกคนในรัฐมีสิทธิใช้สินค้าและบริการเหล่านี้ได้ โดยการบริโภคสินค้าของคนคนหนึ่ง จะไม่ส่งผลให้ปริมาณ คุณภาพ หรือความพึงพอใจ ในการบริโภคสินค้าเหล่านี้อีกของคนอื่น ๆ ลดลง หรือการบริโภคสินค้าของคนคนหนึ่ง จะต้องไม่เป็นการกีดกันประโยชน์จากสินค้าสาธารณะที่คนอื่น ๆ จะต้องได้รับ เช่น การป้องกันประเทศ เป็นต้น¹¹²

2.2.1.2 กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (budget process) หรือวงจรงบประมาณ (budget cycle) ประกอบไปด้วยขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ (budget preparation) ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ (budget adoption) ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (budget execution) และขั้นตอนการควบคุมตรวจสอบ และประเมินผลงบประมาณ (budget control and evaluation)

ในทุก ๆ ประเทศต่างมีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการทางงบประมาณแผ่นดินแตกต่างกันไปตามระบอบการปกครองและบริบทแวดล้อมของเทศนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ดี โดยทั่วไปแล้ว กระบวนการงบประมาณของแต่ละประเทศจะมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ จะประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอนดังกล่าว

¹¹² สุปรียา แก้วละเอียด, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30, น.86- 88.

ข้างต้นเป็นหลัก แต่ก็อาจมีการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไปบ้างตามขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ¹¹³ ซึ่งสามารถอธิบายหลักการทั่วไปของขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินได้ ดังนี้

(1) ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation)

การจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลตามหลักการริเริ่มทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร โดยทั่วไปกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน เริ่มต้นจากการจัดเตรียมงบประมาณโดยฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลภายใต้อำนาจของประมุขฝ่ายบริหาร¹¹⁴ แต่ในทางปฏิบัติ บทบาทสำคัญในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินมักตกอยู่กับสมาชิกคนใดคนหนึ่งในคณะรัฐบาล สำหรับประเทศที่มีการปกครองในระบอบรัฐสภา (parliamentary government) เช่น ประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน โดยมีหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ได้แก่ สำนักงบประมาณ เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำงบประมาณ สำนักงบประมาณต้องดำเนินการวิเคราะห์ความจำเป็นด้านต่าง ๆ ของงบประมาณ ความสมดุลโดยรวมของรายรับและรายจ่ายของร่างกฎหมายงบประมาณ นอกจากสำนักงบประมาณแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นภายใต้กระทรวงการคลังที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณ ในระหว่างนี้รัฐมนตรีทุกกระทรวงต้องเข้ามาส่วนเกี่ยวข้องกับขั้นตอนการจัดทำงบประมาณด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการเสนอและการเจรจาเพื่อตั้งงบประมาณรายจ่าย ส่วนนายกรัฐมนตรีจะมีบทบาทคอยกำกับทิศทางนโยบายของรัฐบาลและเป็นผู้ชี้ขาดในกรณีที่มีการขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงานกลางที่จัดทำงบประมาณและหน่วยงานที่มีค่าของงบประมาณ และสามารถตั้งข้อสังเกตต่อกรอบทิศทางของร่างกฎหมายงบประมาณได้อีกด้วย

สำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประธานาธิบดี (Presidential government) เช่น สหรัฐอเมริกา ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำงบประมาณ คือ ประมุขของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ประธานาธิบดี ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการปกครองในรูปแบบนี้ ซึ่งถือว่าประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารแต่เพียงผู้เดียว ส่วนรัฐมนตรีเป็นเพียงตัวแทนของประธานาธิบดีในการบริหารงานตามนโยบายที่ประธานาธิบดีกำหนด¹¹⁵ ดังนั้น ประธานาธิบดีจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดเตรียมงบประมาณในระดับ

¹¹³ ไพศาล ชัยมงคล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 107*, น.52.

¹¹⁴ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, *หลักกฎหมายการคลัง*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), น.143.

¹¹⁵ ไพศาล ชัยมงคล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 107*, น.52.

สหพันธรัฐซึ่งจะมีลักษณะเป็นร่างข้อเสนองบประมาณ (A proposed budget) เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาคองเกรส (Congress) เป็นผู้พิจารณาและอนุมัติ¹¹⁶

ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า ประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการจัดรูปแบบการปกครองในระบบใด ๆ กระบวนการในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินจะเป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ แต่อย่างไรก็ดี ในบางประเทศอาจให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณได้ เช่น รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 ของประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้ต้องมีการอภิปรายแนวทางการจัดทำงบประมาณประจำปี (Débat d'orientation budgétaire : DOB) ในขั้นของการจัดทำงบประมาณ ก่อนที่จะมีการพิจารณาและการอนุมัติงบประมาณ ทั้งนี้ รัฐสภามีอำนาจในการอภิปรายแนวทางการจัดทำงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหาร สามารถอภิปรายถึงยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและการวางแผนรายจ่ายงบประมาณระยะปานกลางซึ่งจะมีผลต่อการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินต่อไป¹¹⁷ แต่อย่างไรก็ดี รัฐสภาไม่มีอำนาจในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติแนวทางการจัดทำงบประมาณประจำปีดังกล่าว ในขั้นนี้ การอภิปรายดังกล่าวเป็นเพียงการตั้งข้อสังเกตของรัฐสภาเท่านั้น

เหตุผลที่กฎหมายของประเทศส่วนใหญ่กำหนดให้การจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณ ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงควรเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณ นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและเป็นผู้ดูแลการเงินและการคลังของประเทศ จึงมีข้อมูลเพียงพอที่จะสามารถจัดทำงบประมาณได้ อีกทั้ง ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีเครื่องมือและบุคลากรเพียงพอที่จะวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่ใช้ในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะและเป็นเรื่องเทคนิค¹¹⁸

¹¹⁶ Robert D. Lee Jr, Ronald W. Johnson and Philip G. Joyce, *Public Budgeting Systems*, 9th ed., (Burlington, MA: Jones & Bartlett Publishers, 2012), p. 118.

¹¹⁷ สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ: ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น.131.

¹¹⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *คำอธิบายกฎหมายการคลัง*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2539), น.244.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการจัดทำงบประมาณจะเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ได้มีการมอบอำนาจให้ข้าราชการประจำเป็นผู้ดำเนินการ โดยฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ตัดสินใจในระดับนโยบายเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนงานและกิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีปริมาณงานและรายละเอียดเป็นจำนวนมากเกินกว่าที่ฝ่ายบริหารจะดำเนินการได้เอง¹¹⁹ โดยทั่วไปขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณในประเทศต่าง ๆ มักจะเริ่มกระทำกันล่วงหน้าก่อนขึ้นปีงบประมาณใหม่หลายเดือนและโดยทั่วไปจะกระทำเป็นขั้น ๆ ตามระดับของนโยบายดังนี้¹²⁰

1) หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลจัดทำแผนดำเนินงานสำหรับปีงบประมาณถัดไป พร้อมทั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเสนอต่อหน่วยงานกลางของรัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ หน่วยงานดังกล่าวมักจะแตกต่างกันไปตามรูปแบบการปกครองสำหรับประเทศที่มีการปกครองโดยรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศสนั้น หน่วยงานกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณคือ กระทรวงการคลัง แต่สำหรับประเทศที่มีการปกครองโดยประธานาธิบดี เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงานกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ มักจะเป็นหน่วยงานที่แยกออกจากกระทรวงการคลัง คือ สำนักงบประมาณ ซึ่งสังกัดอยู่กับประธานาธิบดีโดยตรง

2) หน่วยงานกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณ จะวิเคราะห์การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ และจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะรัฐมนตรี หรือประธานาธิบดีแล้วแต่รูปแบบการปกครอง เพื่อพิจารณาอนุมัติวงเงินและรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3) คณะรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีจะพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย และตัดทอนหรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือรายได้ของรัฐบาล โดยคำนึงถึงนโยบายรัฐบาลเป็นหลัก

4) คณะรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีเสนอร่างกฎหมายงบประมาณต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาและอนุมัติต่อไป

¹¹⁹ ประสิน โสภณบุญ, วิธีการและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศไทย-อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา), (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2527), น.13-14.

¹²⁰ ไพศาล ชัยมงคล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 107, น.53.

(2) ขั้นตอนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

เมื่อการจัดทำงบประมาณซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการงบประมาณ เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้แล้ว เนื่องจากเหตุผลในทางเทคนิคที่ว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้บริหารประเทศย่อมมีหน้าที่ในการหาแหล่งรายรับและเป็นผู้บริหารงบประมาณ ตลอดจนฝ่ายบริหารมีเครื่องมือและบุคลากรในการประมาณการสภาวะการณ์เศรษฐกิจหรือคำนวณจำนวนเงินงบประมาณได้อย่างแม่นยำมากกว่าองค์กรอื่น ๆ ในทางตรงกันข้าม เมื่อถึงขั้นตอนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณ จึงเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของฝ่ายนิติบัญญัติเช่นกัน ซึ่งฝ่ายบริหารไม่สามารถนำร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายที่ตนเป็นผู้จัดทำไปใช้ในการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อบริหารประเทศได้ หากรัฐสภามิได้ให้ความยินยอมเสียก่อน¹²¹ ซึ่งเป็นไปตามหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินและหลักการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐสภา

จากการศึกษาแนวคิดและที่มาเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินพบว่า การอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน มาจากแนวคิดในการจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารโดยพัฒนามาจากหลักไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทน (No taxation without representation) หรือหลักความยินยอมทางภาษีซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ (ฝ่ายบริหาร) ในการจัดเก็บภาษี โดยการจัดเก็บภาษีจะทำได้ต่อเมื่อผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน ต่อมา รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายของฝ่ายบริหารมากขึ้น จึงกำหนดให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินก็เช่นกันต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อนเช่นกัน¹²² ซึ่งเป็นอำนาจในการอนุมัติให้ใช้จ่าย หรือที่เรียกว่า “Power of the purse”¹²³ นำมาสู่หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินและหลักอำนาจในการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐสภา

ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญจะรับรองหลักดังกล่าวเอาไว้และกำหนดเป็นแนวทางในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ทั้งนี้ อำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะมีขอบเขตไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองในประเทศนั้น ๆ สำหรับประเทศที่มีการปกครองในระบอบประธานาธิบดี ซึ่งแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาด เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกานั้น รัฐสภามีอำนาจ

¹²¹ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 144*, น.181.

¹²² สุปรียา แก้วละเอียด, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30*, น.125-126.

¹²³ Robert D. Lee Jr, Ronald W. Johnson and Philip G Joyce, *supra* note 116, p.121.

พิจารณางบประมาณได้อย่างกว้างขวางมาก กล่าวคือ รัฐสภาที่มีอำนาจตัดทอนรายจ่ายหรือรายได้ของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ แต่ในประเทศที่มีการปกครองโดยระบบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส เป็นต้น รัฐสภาไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายจ่ายหรือลดรายได้โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล¹²⁴

นอกจากนี้โดยทั่วไปรัฐสภาจะประกอบไปด้วยสองสภาด้วยกัน คือ สภาสูงและสภาล่าง อำนาจของแต่ละสภาโดยปกติจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับที่มาของสภานั้น ๆ แต่บางประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่ามีการกำหนดให้อำนาจในการอนุมัติงบประมาณของทั้งสองสภาเท่ากัน กล่าวคือ งบประมาณที่รัฐบาลเสนอต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาแต่บางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส เป็นต้น กำหนดอำนาจของสภาล่างไว้มากกว่าสภาสูง¹²⁵ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศอาจจะกำหนดให้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไม่เท่ากันอีกด้วย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สภาครองเกรสมีอำนาจพิจารณางบประมาณได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ สภาครองเกรสมีอำนาจตัดทอนรายจ่ายหรือรายได้ของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ แต่ในประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส รัฐสภาไม่มีอำนาจเพิ่มรายจ่ายหรือลดรายได้โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลก่อน¹²⁶ ซึ่งเป็นไปตามหลักอำนาจการริเริ่มทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร¹²⁷ สำหรับกรณีของประเทศไทยรัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้รัฐสภาเพิ่มรายจ่าย แต่อนุญาตให้ตัดทอนรายจ่ายในกรณีที่มิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันได้¹²⁸

ยิ่งไปกว่านั้น รูปแบบของกฎหมายงบประมาณก็มีผลต่ออำนาจในการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเช่นกัน กล่าวคือ ประเทศที่ใช้รูปแบบ “งบประมาณสองขา” หรือร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายที่ประกอบไปด้วยรายรับ (รายได้และเงินกู้) และรายจ่ายในร่างกฎหมายฉบับเดียวกัน เช่น ประเทศฝรั่งเศส ส่งผลให้รัฐสภามีอำนาจในการอนุมัติการจัดเก็บรายได้ การกู้เงิน และอนุมัติรายจ่าย ควบคุมดุลของงบประมาณไปในคราวเดียวกัน กรณีนี้ การอนุมัติงบประมาณจึงเป็นการให้อำนาจแก่รัฐสภาในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงภาษีอากร เช่น การเปลี่ยนอัตราภาษีในปีหนึ่ง ๆ ได้ด้วย

¹²⁴ ไพบูลย์ ชัยมงคล, *อ้าวแล้ว เจริญรท* ที่ 107, น.53.

¹²⁵ ไพบูลย์ ชัยมงคล, *เพ่งอ้าว*, น.53

¹²⁶ ประสิดา โสภณบุญ, *อ้าวแล้ว เจริญรท* ที่ 119, น.14.

¹²⁷ รายละเอียดเรื่องหลักอำนาจในการริเริ่มทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร ดู นิพนธ์ โลหะกุลวิฑู, “หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539).

¹²⁸ สุปรียา แก้วละเอียด, *อ้าวแล้ว เจริญรท* ที่ 30, น.126.

ในตัว หรือยกเลิกการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรบางอย่างที่นำไปสู่รายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี (Tax Expenditures) ในกรณีที่เห็นว่าไม่จำเป็นหรือส่งผลกระทบต่อรายรับของประเทศอย่างมีนัยสำคัญได้ เช่นเดียวกันกับในบางประเทศ ฝ่ายบริหารจะต้องเสนอร่างกฎหมายงบประมาณรายรับและร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายซึ่งเป็นร่างกฎหมายคนละฉบับให้รัฐสภาพิจารณา ยกตัวอย่างเช่น กรณีของประเทศอังกฤษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายรับประจำปี (Finance Bill) ซึ่งเป็นการกำหนดตัวเลขหลักในงบประมาณรายรับ ร่างกฎหมายนี้จึงให้อำนาจแก่รัฐสภาในการพิจารณากำหนดอัตราภาษีหรือเปลี่ยนแปลงทางภาษีต่าง ๆ และเสนอร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Appropriation Bill) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่อนุญาตให้มีรายจ่ายเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ กรณีเช่นนี้ รัฐสภาย่อมมีอำนาจในการอนุมัติรายรับและรายจ่ายเช่นเดียวกัน¹²⁹ อย่างไรก็ตามก็ดี ประเทศที่ใช้รูปแบบ “งบประมาณขาดดุล” หรือ ร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายที่แสดงแต่เฉพาะรายจ่าย ส่วนรายรับนั้นเป็นเพียงเอกสารประกอบงบประมาณไม่มีสถานะเป็นร่างกฎหมายดังเช่นกรณีของประเทศไทยนั้น ส่งผลให้อำนาจในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาลดน้อยลง เนื่องจากรัฐสภาจะมีอำนาจในการอนุมัติรายจ่ายเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติรายรับ ย่อมทำให้ไม่สามารถควบคุมการก่อหนี้สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งไม่มีอำนาจพิจารณาทบทวนการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลในแต่ละปีเพื่อให้สอดคล้องกับรายจ่ายและภาระของประชาชนหรือความจำเป็นของประเทศได้ ทำให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณยังไม่ครอบคลุมภาพรวมของรายรับและรายจ่ายของภาครัฐได้ทั้งหมด¹³⁰

(3) ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

หลังจากกฎหมายงบประมาณรายจ่ายได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว กฎหมายงบประมาณรายจ่ายฉบับที่ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภา จะถูกนำไปบริหารโดยรัฐบาลซึ่งทุกประเทศจะใช้หลักการเดียวกัน กล่าวคือ รัฐบาลต้องเคารพบทบัญญัติตามเนื้อหาที่ปรากฏในกฎหมายงบประมาณรายจ่าย และรัฐสภาไม่สามารถแทรกแซง

¹²⁹ ดูจักราวดี อนุโยธา, “แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544); ดู ธีรพัทธ์ พิเชฐวงศ์, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).

¹³⁰ ขวลิศ ศรีโสมงาม, “ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น.124-126.

การบริหารงบประมาณของรัฐบาลได้¹³¹ การบริหารงบประมาณจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาล การบริหารงบประมาณประกอบด้วยการบริหารรายรับ และการบริหารรายจ่าย การบริหารรายรับได้ ได้แก่ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งภาษีอากร และการจัดการกู้เงินมาใช้ตามงบประมาณ ส่วนการบริหารรายจ่ายนั้น ได้แก่ การก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่าย เช่น ทำสัญญาซื้อทรัพย์สิน หรือจ้างทำของ และการเบิกจ่ายเงินตามข้อผูกพัน เป็นต้น ในการบริหารงบประมานนั้นรัฐบาลจะต้องจัดทำบัญชีการรับจ่ายเงินไว้ด้วยเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการบริหารงบประมาณ¹³²

ทั้งนี้ การบริหารงบประมาณแผ่นดินจะต้องทำภายในปีงบประมาณ กล่าวคือ ตั้งแต่ 1 ตุลาคม- 30 กันยายนของปีถัดไป ในกรณีของประเทศไทย โดยหลักแล้วหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการจัดสรรเงินงบประมาณมักจะเป็นสำนักงบประมาณหรือกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี หน่วยรับงบประมาณจะต้องเสนอแผนการใช้จ่ายเงินประจำปีโดยแบ่งเป็นช่วงเวลา (หลักการเดียวกับเงินประจำงวดของประเทศไทย) ให้กับสำนักงบประมาณเพื่อขออนุมัติเงินงบประมาณ ทั้งนี้ หลักการที่สำคัญของการบริหารงบประมาณ คือ การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินจะต้องได้รับการอนุมัติก่อนการเบิกจ่าย หรือเรียกว่า “ระบบการควบคุมก่อนการเบิกจ่าย” (Pre-Audit) ซึ่งเป็นการตรวจสอบว่าเงินที่ขออนุมัติใช้จ่ายนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือแผนงานที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่าย และรายจ่ายนั้นไม่เกินวงเงินที่หน่วยงานนั้นได้รับการอนุมัติ เพื่อให้การเบิกจ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้ ทั้งนี้ หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการควบคุมเช่นนี้มีมากมายรูปแบบที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ บางประเทศอาจกำหนดให้สำนักงบประมาณและ/หรือกรมบัญชีกลาง เป็นผู้ทำหน้าที่นี้ เช่น กรณีของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา บางประเทศอาจมีการกำหนดให้สำนักบัญชีภาครัฐที่เป็นอิสระจากหน่วยรับงบประมาณทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบก่อนการเบิกจ่ายของแต่ละหน่วยงานได้ เช่น กรณีของประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น เมื่อหน่วยรับงบประมาณได้รับอนุมัติให้มีการเบิกจ่าย ก็จะมีการออกเช็คหรือการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ไปยังบัญชีของหน่วยงานต่อไป¹³³

¹³¹ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 144*, น.213.

¹³² ไพศาล ชัยมงคล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 107*, น.53.

¹³³ Robert D. Lee Jr, Ronald W. Johnson and Philip G. Joyce, *Public Budgeting Systems*. 9th ed. (Burlington, MA : Jones & Bartlett Publishers, 2012), p.123. อ้างถึงใน สุปรียา แก้วละเอียด, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 30*.

(4) ขั้นตอนการควบคุมตรวจสอบและประเมินผลงบประมาณแผ่นดิน (Budget Audit and Evaluation)

ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการทางงบประมาณ คือ การควบคุมตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นการตรวจสอบและประเมินผลหลังจากที่มีการใช้จ่ายงบประมาณในปีงบประมาณที่ผ่านมาจึงเรียกระบบการควบคุมตรวจสอบนี้ว่า “ระบบการควบคุมตรวจสอบหลังการเบิกจ่าย” (Post Audit) เป็นการเข้าตรวจสอบภายหลังการใช้งบประมาณแล้ว ในทางกฎหมายถือว่าการควบคุมในขั้นตอนนี้มีความสมบูรณ์มากที่สุด เนื่องจากสามารถพิจารณาภาพรวมของการใช้จ่ายงบประมาณว่าบรรลุวัตถุประสงค์เพียงใด¹³⁴ วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณที่สำคัญมีสองประการ ได้แก่ ประการแรก เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนมั่นใจว่า การบริหารงบประมาณซึ่งเป็นเงินแผ่นดินที่มาจากภาษีของประชาชนได้ใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สาธารณะและถูกต้องตามกฎหมาย¹³⁵ ปราศจากการทุจริตอันเนื่องจากการใช้เงินที่ไม่ชอบวัตถุประสงค์นี้เป็นวัตถุประสงค์ดั้งเดิมและเป็นวัตถุประสงค์หลักในการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ ประการที่สอง เพื่อเป็นการตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ อันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการของการคลังมหาชนยุคใหม่ ทำให้การควบคุมตรวจสอบงบประมาณขยายขอบเขตจากเดิมที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้จ่ายเงินเพียงอย่างเดียวมาเป็นเพิ่มการตรวจสอบด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารด้วย¹³⁶ ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญในการตรวจสอบลักษณะนี้มากขึ้น ทั้งนี้ การตรวจสอบดังกล่าวสอดคล้องกับการปฏิรูประบบงบประมาณของหลาย ๆ ประเทศที่นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System) มาใช้ซึ่งรวมถึงกรณีของประเทศไทยด้วย

ข้อดีของการตรวจสอบการตรวจสอบในลักษณะนี้ คือ สามารถช่วยชี้ให้เห็นถึงความชัดเจนเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการเงินการคลังได้เป็นอย่างดี หากพบการใช้จ่ายที่ไม่ถูกต้องก็จะดำเนินการเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหาย

¹³⁴ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 144*, น.228.

¹³⁵ สมกมล แดงทองดี, “ระบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการตรวจเงินของประเทศฝรั่งเศส”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550)

¹³⁶ Robert D. Lee Jr, Ronald W. Johnson and Philip G. Joyce, *supra* note. 116, p.124.

และป้องกันมิให้เกิดความเสียหายซ้ำอีก โดยมิต้องคำนึงว่าจะมีการตรวจสอบก่อนการใช้จ่ายเงินงบประมาณมาก่อนหรือไม่¹³⁷

องค์กรที่เกี่ยวข้องการตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณอาจมิได้ทั้งการตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารเองซึ่งเป็นการตรวจสอบภายใน การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก เช่น การตรวจสอบโดยผ่านนิติบัญญัติโดยการตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน¹³⁸ หรือองค์กรที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรเฉพาะที่ทำหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน เช่น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังเช่นกรณีของประเทศไทย¹³⁹ และศาลตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้กันในประเทศต่าง ๆ ของทวีปยุโรป

หากพิจารณากรณีองค์กรเฉพาะที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินแล้ว จะพบว่าในแต่ละประเทศมีรูปแบบการจัดองค์กรและวิธีการที่แตกต่างกันออกไป เราสามารถจำแนกรูปแบบของการจัดองค์กรเฉพาะที่ทำหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่หนึ่ง เป็นรูปแบบการจัดองค์กรที่อยู่ภายใต้โครงสร้างขององค์กรนิติบัญญัติ รูปแบบนี้องค์กรที่ทำหน้าที่เฉพาะในการตรวจเงินแผ่นดินจะทำหน้าที่ในการสนับสนุนการทำงานของรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ยกตัวอย่างเช่น องค์กรการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Government Accountability Office : GAO)¹⁴⁰ ซึ่งมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือ The Comptroller General เป็นหัวหน้าหน่วยงาน ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ตรวจสอบบัญชี และรายงานผลการตรวจสอบให้สภาองเกรสทราบ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ในการให้ความเห็นต่อสภาองเกรสกรณีที่มีประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในการตรวจสอบสภาองเกรส แต่หน้าที่ที่สำคัญที่สุดในปัจจุบัน

¹³⁷ ภัทรวรินทร์ บุญชู, “ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560,” (คุชชินันท์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), น.48.

¹³⁸ อานันท์ กระบวนศรี, “ปัญหาการควบคุมตรวจสอบ “ประชาชน” ในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น.104.

¹³⁹ เอกสิทธิ์ พิกแพ, “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น.43.

¹⁴⁰ เดิมชื่อ The Government Accounting Office ต่อมาในปี 2004 มีการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานเป็น The Government Accountability Office แต่ชื่อย่อของหน่วยงานยังคงเป็น GAO เช่นเดิม

ของ GAO คือ หน้าที่ในการประเมินผลจากการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานและประเมินผล
แผนงาน ยุทธศาสตร์ และนโยบายของรัฐบาล¹⁴¹

รูปแบบที่สอง เป็นรูปแบบขององค์กรอิสระที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือ
ฝ่ายบริหาร เช่น กรณีของประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศไทย เป็นต้น

กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่น (Board of Audit)
ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อฝ่ายนิติบัญญัติ
หรือฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐ และรายงาน
ผลการตรวจสอบในรูปของรายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอต่อ
ฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป¹⁴²

กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศเกาหลี (Board of Audit
and Inspection) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อ
ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร อำนาจหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงิน
แผ่นดิน (Board of Audit and Inspection Act) โดยมีหน้าที่ที่สำคัญ 2 ลักษณะ คือ
การตรวจสอบบัญชี (Audit Accounts) และการตรวจสอบสืบสวน (Inspection)
ผลการตรวจสอบจะจัดทำขึ้นในลักษณะของรายงานประจำปีเพื่อนำเสนอต่อ
ประธานาธิบดี และสมัชชาแห่งชาติ (National Assembly) นอกจากนี้ หากตรวจพบ
การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่วางไว้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถ
ทำความเข้าใจไปยังกระทรวงเจ้าสังกัด ให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องได้¹⁴³

กรณีของประเทศไทย องค์กรการตรวจเงินแผ่นดินของไทยเป็นไปตาม
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561
มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่
เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับ
การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณ
และการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่อง
เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัย

¹⁴¹ Robert D. Lee Jr, Ronald W. Johnson and Philip G. Joyce, *supra* note. 116, pp.124-125.

¹⁴² ภัทรวรินทร์ บุญชู, “การปฏิรูปองค์กรพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของไทย,” รายงาน
สืบเนื่องการประชุมวิชาการระดับชาติ “นิติพัฒน-ธรรมศาสตร์” ครั้งที่ 1, จัดโดยคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์ร่วมกับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน,
กรุงเทพมหานคร, 28 มกราคม 2559, น.39.

¹⁴³ ภัทรวรินทร์ บุญชู, *เพ็ญอังกูร*.

ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด ทั้งนี้ รายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะส่งให้คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และประกาศให้สาธารณชนทราบ¹⁴⁴

รูปแบบที่สาม เป็นรูปแบบขององค์กรศาลซึ่งเป็นศาลเฉพาะที่ทำหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น รูปแบบขององค์กรศาลมีความเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มีการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา มีวิธีพิจารณาคดีที่เป็นธรรมและเปิดเผยในรูปแบบขององค์กรคณะคำวินิจฉัยของศาลตรวจเงินแผ่นดิน มีสภาพบังคับและสามารถอุทธรณ์ต่อศาลที่มีลำดับสูงกว่าได้ รูปแบบขององค์กรศาลพบในประเทศต่าง ๆ ของทวีปยุโรป มีรูปแบบการใช้อำนาจตุลาการทางการคลังโดยอาจมีขอบเขตการใช้อำนาจแตกต่างกันออกไป เช่น อำนาจของตุลาการทางการคลังในเยอรมนีหรือเนเธอร์แลนด์มีขอบเขตอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบทางบัญชี ในขณะที่อิตาลี สเปน ฝรั่งเศส ศาลสามารถใช้อำนาจทางตุลาการได้อย่างสมบูรณ์¹⁴⁵ นอกจากนั้นเนื่องจากประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศต้นแบบรูปแบบขององค์กรศาลตรวจเงินแผ่นดิน จึงสามารถพบเจอองค์กรที่มีลักษณะดังกล่าวในประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศสด้วย เช่น ติมูเซีย โมร็อกโก เป็นต้น ทั้งนี้ ศาลที่ทำหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศสที่มีสองศาล ได้แก่ ศาลบัญชี (La Cour des Comptes) และศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour de discipline budgétaire et financière : CDBF)¹⁴⁶

2.2.1.3 รูปแบบและประเภทของกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

โดยทั่วไปกฎหมายงบประมาณรายจ่ายสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ สำหรับประเทศที่ใช้รูปแบบของงบประมาณสองขา กฎหมายงบประมาณรายจ่ายจะประกอบไปด้วยรายรับและรายจ่าย จึงเป็นกฎหมายที่อนุญาตให้รัฐบาลอนุญาตจัดเก็บรายได้และใช้จ่ายเงินได้ ตลอดจนเป็นกฎหมายที่มีอนุญาตให้มีการก่อหนี้สาธารณะ อาทิเช่น ในประเทศฝรั่งเศส กฎหมายงบประมาณรายจ่ายจะปรากฏข้อมูลของฝั่งรายจ่ายและรายรับในกฎหมายฉบับเดียวกัน จึงทำรัฐสภามีอำนาจในการอนุมัติการจัดเก็บรายได้ การกู้เงิน และการอนุมัติรายจ่ายไปในควบคุมดุลงบประมาณ

¹⁴⁴ “หน้าที่และอำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน”, สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2563 จาก https://audit.go.th/sites/default/files/document/Authority_0.pdf, น.2.

¹⁴⁵ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, “ศาลบัญชีกับรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส,” บทบัณฑิตย์, เล่มที่ 65 ตอนที่ 1, น.64-88, (2552).

¹⁴⁶ เอกสิทธิ์ พักแพ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 139*, น.26,28.

ไปในคราวเดียวกัน อีกทั้ง รัฐสภายังมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงภาษีอากรในปีหนึ่ง ๆ ไปพร้อมกับการอนุมัติรายจ่าย หรือยกเลิกการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรบางอย่าง ที่นำไปสู่รายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษีได้ อย่างไรก็ดี สำหรับประเทศที่ใช้รูปแบบงบประมาณ ขาเดียวซึ่งกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะแสดงแต่เฉพาะรายจ่ายเท่านั้น ส่วนรายรับจะเป็นเพียงเอกสารงบประมาณรายจ่าย ในกรณีนี้ กฎหมายงบประมาณ รายจ่ายประจำปี จะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ส่วนกฎหมาย ที่อนุญาตให้จัดเก็บรายได้และกฎหมายที่อนุญาตให้ก่อหนี้สาธารณะจะเป็นกฎหมาย เฉพาะแต่ละเรื่อง เช่น ประมวลรัษฎากรเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บรายได้ ที่เป็นภาษี กฎหมายการก่อหนี้สาธารณะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการกู้เงิน ส่วนประเภทของกฎหมายงบประมาณรายจ่ายซึ่งเป็นกฎหมายที่อนุญาต ให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจัดเก็บรายได้ (สำหรับประเทศที่ใช้ระบบงบประมาณสองขา) และให้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามแผนหรือรายการที่ได้ขออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยทั่วไปกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ (รายจ่าย) ของประเทศส่วนใหญ่ จะประกอบ ไปด้วย กฎหมายงบประมาณ (รายจ่าย) ประจำปี และกฎหมายงบประมาณ (รายจ่าย) เพิ่มเติม¹⁴⁷

กฎหมายงบประมาณ (รายจ่าย) ประจำปีเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ มากที่สุด เนื่องจากเป็นกฎหมายที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารใช้ในการดำเนินนโยบาย ด้านเศรษฐกิจรวมถึงนโยบายการคลัง เพื่อส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ผ่านการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนในโครงการต่าง ๆ นอกจากนั้น รัฐบาลยังใช้ ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและวางแผนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเพื่อสนับสนุนให้การดำเนินงานบรรลุ ตามเป้าหมายและเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่วางไว้อีกด้วย¹⁴⁸ นอกจากนี้ กฎหมาย งบประมาณ (รายจ่าย) ประจำปียังเป็นเครื่องมือที่รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ใช้ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารได้ 2 กรณีด้วยกัน กรณีแรก มาตราการควบคุมก่อน กล่าวคือ ในขั้นตอนการพิจารณาและอนุมัติกฎหมาย

¹⁴⁷ เหตุที่คณะที่ปรึกษาใช้คำว่า กฎหมายงบประมาณ (รายจ่าย) ประจำปี และกฎหมายงบประมาณ (รายจ่าย) เพิ่มเติม เพราะในทางสากลประเทศต่าง ๆ อาจจะใช้รูปแบบกฎหมายงบประมาณแตกต่างกัน บางประเทศ ที่ใช้รูปแบบงบประมาณสองขาจึงไม่อาจใช้คำว่า กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ เพราะร่างกฎหมาย ดังกล่าวประกอบทั้งรายรับและรายจ่าย

¹⁴⁸ สำนักงบประมาณ, การจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting), (กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ, 2547), น.8.

งบประมาณ (รายจ่าย) ประจำปี ผ่านกลไกคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น เพื่อพิจารณา รายละเอียด วิเคราะห์และกลั่นกรองร่างกฎหมายงบประมาณ (รายจ่าย) ประจำปี โดยมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบถึงผลการดำเนินงานจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ทั้งที่ผ่านมา และควบคุมนโยบายหรือแนวทางการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่จะเกิดขึ้น ในปีงบประมาณถัดไปของรัฐบาล กรณีที่สอง เป็นมาตรการในการควบคุมหลัง กล่าวคือ เป็นการควบคุมตรวจสอบหลังจากที่กฎหมายงบประมาณ (รายจ่าย) ประจำปีประกาศ ใช้บังคับแล้วและรัฐบาลได้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณในปีนั้น ๆ แล้ว ผ่านกลไกการตั้ง คณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นต้น¹⁴⁹

ส่วนกฎหมายงบประมาณ (รายจ่าย) เพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นระหว่าง ปีงบประมาณด้วยเหตุจำเป็นที่ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงงบประมาณระหว่างปี ซึ่งอาจ เกิดจากหลายสาเหตุด้วยกัน อาทิเช่น งบประมาณ (รายจ่าย) ประจำปีที่ได้รับอนุมัตินั้น ไม่เพียงพอและถ้าไม่ได้รับงบประมาณ (รายจ่าย) เพิ่มเติมแล้วจะเสียหายแก่ราชการ หรือเป็นกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือไม่อาจคาดหมายได้ เช่น น้ำท่วมใหญ่ แผ่นดินไหว เป็นต้น ส่งผลให้ต้องได้รับงบประมาณเพิ่มเติมเป็นต้น ดังนั้น กฎหมายงบประมาณ (รายจ่าย) เพิ่มเติมจึงเป็นกฎหมายที่มาปรับแก้ไขกฎหมายงบประมาณ (รายจ่าย) ประจำปีซึ่งรัฐบาลจะต้องเสนอร่างกฎหมายงบประมาณ (รายจ่าย) เพิ่มเติมเพื่อให้ รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาและอนุมัติเช่นกัน

นอกจากกฎหมายงบประมาณ (รายจ่าย) ประจำปีและกฎหมายงบประมาณ (รายจ่าย) เพิ่มเติม ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ประเภทของกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ รายจ่าย ในประเทศต่าง ๆ อาจจะมีแตกต่างกันไปบ้าง ตัวอย่างเช่นในประเทศ ฝรั่งเศส กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายนอกจากจะประกอบไปด้วย รัฐบัญญัติ งบประมาณประจำปี (La loi de finances initiale) และรัฐบัญญัติงบประมาณแก้ไข เพิ่มเติม (Les lois de finances rectificatives) แล้ว ยังมีประเภทของกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่ายที่แตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ คือ รัฐบัญญัติปิดปีงบประมาณ (La loi de règlement) หรืออาจเรียกว่าเป็นรัฐบัญญัติประเมนผลงบประมาณ ซึ่งเป็น กฎหมายที่ออกมาภายหลังจบกระบวนการทางงบประมาณ เพื่อเป็นการประเมนผล การใช้จ่ายงบประมาณ โดยพิจารณาจำนวนงบประมาณที่แน่นอนทั้งส่วนรายได้ ที่จัดเก็บได้และรายจ่ายที่ได้ใช้จ่ายไป พิจารณายอดสุทธิของงบประมาณและของเงิน

¹⁴⁹ สุปรียา แก้วละเอียด, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 30*, น.91-93.

คงคลัง รวมทั้งเป็นการให้ความเห็นชอบหรือให้สัตยาบัน การดำเนินการต่าง ๆ ที่ออก
ในรูปของกฎต่าง ๆ ที่มีผลต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณและการแก้ไขกฎหมาย
งบประมาณประจำปี (มาตรา 1 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญตีประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
รัฐธรรมนูญงบประมาณ ค.ศ. 2001)¹⁵⁰

สำหรับประเภทของกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทย
ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “กฎหมาย
ว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หมายความว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ
รายจ่ายแล้วแต่กรณี” ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กรณีของประเทศไทย ประเภทของกฎหมาย
ว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จึงประกอบไปด้วยกฎหมาย 3 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก
คือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมาย
ดังกล่าวทุกปี เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายเงินในการบริหารราชการแผ่นดินได้
ประเภทสอง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมงบประมาณ
รายจ่ายระหว่างปี ไม่ได้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นทุกปีเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นในแต่ละปี และประเภทที่สาม คือ
พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการโอนรายจ่าย
ที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
เพื่อไปใช้สำหรับหน่วยงานของรัฐอื่น จึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไป
ใช้ได้ เพราะถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีทีรัฐสภาได้อนุมัติไว้¹⁵¹ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การโอนงบประมาณ
รายจ่ายของบางประเทศอาจไม่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายก็ได้เพียงแต่ต้องม
ีการรายงานให้รัฐสภาได้รับทราบในทุกครั้งที่มีการโอนงบประมาณ เช่น กรณีของประเทศ
สหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

2.2.2 หลักกฎหมายพื้นฐานทางงบประมาณ

หัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาหลักกฎหมายพื้นฐานทางงบประมาณซึ่งเป็นหลัก
ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน โดยส่วนมาก
ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะให้การรับรองหลักกฎหมายดังกล่าวนี้

¹⁵⁰ สุปรียา แก้วละเอียด, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 117*, น.148-149.

¹⁵¹ ปรีชา สุวรรณทัต, *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลังภาครัฐ*, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2562), น.133.

ไว้ในรัฐธรรมนูญเนื่องจากเป็นหลักกฎหมายที่มีความสำคัญกับงบประมาณแผ่นดินเป็นอย่างมากและเป็นการรับรองอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ จากการศึกษาพบว่าหลักกฎหมายพื้นฐานทางงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติงบประมาณ ประกอบไปด้วย หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน หลักการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐสภา หลักการริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร และหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน

2.2.2.1 หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน

หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน (Authorativeness) เป็นหลักกฎหมายที่มีความสำคัญที่สุดในบรรดาหลักกฎหมายทางงบประมาณต่าง ๆ เนื่องจากเป็นหลักที่สะท้อนความสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการตัดสินใจเรื่องเกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน เพราะไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือระบอบอื่น ๆ แต่มีฝ่ายนิติบัญญัติแม้จะเป็นเพียงในเชิงรูปแบบ เช่น ประเทศจีน อำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเงินแผ่นดินก็ยังคงเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่ถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชน¹⁵² การตัดสินใจเกี่ยวกับการเงินแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นการใช้อำนาจตัดสินใจแทนประชาชนผ่านกลไกการอนุมัติกฎหมายงบประมาณประจำปี และผ่านกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยการพิจารณารายงานการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามที่รัฐสภาได้อนุมัติไปในปีงบประมาณก่อนหน้าอีกด้วย¹⁵³

หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินนี้พัฒนามาจากหลักความยินยอมทางภาษี ซึ่งเป็นหลักที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษในอดีต¹⁵⁴ อำนาจทางการคลังเป็นของพระมหากษัตริย์ (The royal prerogative) ต่อมาได้มีความพยายามจำกัดอำนาจของกษัตริย์ในอังกฤษลง โดยในค.ศ. 1215 คณะขุนนางได้บังคับให้พระเจ้าจอห์น (King John) ลงพระนามในมหากฎบัตร (Magna Carta) ซึ่งมีบทบัญญัติสะท้อนแนวคิดที่ว่า การจัดเก็บภาษีต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution)

¹⁵² สุปรียา แก้วละเอียต, *อ้าวแล้ว เชิงธรรมที่ 30*, น.198.

¹⁵³ Ian Lienert and Jung Moo-Kyung, "The Legal Framework for Budget Systems : An International Comparison," *OECD Journal on Budgeting*, 4, 3, pp.131,134 (Special Issue). อ้างถึงใน สุปรียา แก้วละเอียต, *อ้าวแล้ว เชิงธรรมที่ 30*, น.198.

¹⁵⁴ นิพนธ์ โลหะกุลวิช, "ประวัติความเป็นมาและสาระสำคัญของหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินในสหราชอาณาจักร," *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 26, ฉบับที่ 1, 29, น.33.

เมื่อ ค.ศ. 1689 และเหตุการณ์ครั้งนั้นได้ก่อให้เกิดเอกสารสำคัญอีกฉบับ คือ “Bill of Rights” ซึ่งมีสาระสำคัญประการหนึ่งว่า การจัดเก็บภาษีเพื่อนำไปใช้สำหรับการบริหารราชการภายใต้พระราชอำนาจโดยไม่ได้รับความยินยอมของรัฐสภาเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หลักการเช่นนี้ได้ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งเดิมทีก็อยู่ภายใต้อาณานิคมของอังกฤษ แต่ในเวลาต่อมาชาวอาณานิคมรู้สึกว่าตนถูกเอาเปรียบเนื่องจากอังกฤษเรียกเก็บภาษีโดยไม่มีผู้แทนของชาวอาณานิคมในรัฐสภาอังกฤษ ชาวอาณานิคมจึงรวมตัวกันประกาศอิสรภาพโดยมีคำขวัญซึ่งใช้ในการปลุกระดมมวลชนว่า “ไม่มีภาษี โดยไม่มีผู้แทน” (No Taxation without Representation) จนในที่สุดก็สามารถประกาศอิสรภาพจากอังกฤษได้สำเร็จใน ค.ศ. 1776 นอกจากนี้ยังมีกรณีของฝรั่งเศส¹⁵⁵ ซึ่งภายหลังจากที่ประชาชนลุกฮือขึ้นทำการปฏิวัติใหญ่ใน ค.ศ. 1789 ก็ได้มีการประกาศ “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง” ซึ่งมีบทบัญญัติหนึ่งระบุว่า “พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะตรวจสอบด้วยตนเองหรือโดยผ่านทางผู้แทนของตนเกี่ยวกับความจำเป็นในการร่วมกันรับภาระค่าใช้จ่ายของส่วนรวม มีสิทธิที่จะยินยอมชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าวโดยเสรี มีสิทธิที่จะติดตามการใช้จ่าย ตลอดจนมีสิทธิที่จะกำหนดสัดส่วน หลักเกณฑ์ และระยะเวลาในการจัดเก็บ” ทั้งนี้ จะเห็นว่าหลักความยินยอมทางภาษีได้ถูกพัฒนามาเป็นหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ว่าฝ่ายบริหารจะจัดเก็บภาษีจากราษฎร (taxing) และจะนำเงินภาษีดังกล่าวไปใช้จ่ายได้ (spending) ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น¹⁵⁶ ด้วยเหตุนี้ การเสนอคำขออนุมัติงบประมาณเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาและอนุมัติจึงกระทำในรูปของ “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ” หรือ “ร่างกฎหมายงบประมาณ”¹⁵⁷ จะเห็นได้ว่า หลักความยินยอมทางภาษีและหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินจึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย กระทั่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบันว่า การจัดเก็บภาษีและ การนำเงินภาษีไปใช้จ่ายต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาโดยตราเป็นกฎหมาย

อย่างไรก็ดี หลักการความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินได้ถูกผ่อนคลายลงในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เนื่องจากสภาพภายหลังสงคราม ทำให้ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องนำเงินไปใช้แก้ปัญหาต่าง ๆ เป็นการด่วน ซึ่งหากต้องขอความเห็นชอบ

¹⁵⁵ ยงยุทธ ภูประดับภักดิ์, “การเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.63-69.

¹⁵⁶ อรพิน ผลสุวรรณดี สบายรูป, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 104*, น.152.

¹⁵⁷ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 114*, น.119

จากฝ่ายนิติบัญญัติ การแก้ปัญหาต่าง ๆ ก็อาจไม่ทันการ¹⁵⁸ จึงทำให้เกิดข้อยกเว้นขึ้นขึ้นมาว่า ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ฝ่ายบริหารอาจนำเงินไปใช้จ่ายได้ก่อนโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่กรณีนี้ต้องถือเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น หากไม่มีความจำเป็นรีบด่วนใด ๆ ก็ต้องถือตามหลักทั่วไป คือ ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบก่อนเสมอ การอนุมัติงบประมาณนั้น นอกจากจะเป็นการสร้างความปลอดภัยให้กับงบประมาณที่ฝ่ายบริหารจะนำไปใช้แล้ว บางกรณีอาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองได้อีกด้วย¹⁵⁹ เพราะหากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบในร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลเสนอ ก็เท่ากับว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดินอีกต่อไป ซึ่งรัฐบาลก็จะมีทางเลือกสองทาง คือ ลาออกเพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ หรือมิฉะนั้นก็ต้องยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน หากประชาชนยังคงไว้วางใจรัฐบาลอยู่ ก็จะเลือกรัฐบาลชุดเดิมให้กลับเข้ามาเป็นรัฐบาลใหม่อีกครั้ง¹⁶⁰

จะเห็นได้ว่า หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินจึงหลักกฎหมายพื้นฐานทางงบประมาณที่สำคัญเพราะถือว่าเป็นการวางหลักประชาธิปไตยทางการคลังที่ว่า การจะนำภาษีอากรของประชาชนไปใช้จ่ายได้ จำเป็นต้องให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินอนุญาตก่อนโดยผ่านกระบวนการอนุมัติของรัฐบาลหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในรูปแบบของกฎหมายงบประมาณรายจ่าย¹⁶¹ นอกจากนี้ยังเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการวางหลักเกณฑ์ในกระบวนการทางงบประมาณ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจตรากฎหมายเพื่่อมอบอำนาจให้กับฝ่ายบริหารไปดำเนินการในขั้นตอนย่อยของกระบวนการจัดทำงบประมาณและกระบวนการบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีรายละเอียดปลีกย่อยและซับซ้อนสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติได้ เนื่องจากหน่วยงานหรือข้าราชการที่เข้ามาช่วยดำเนินการในกระบวนการดังกล่าวจะอยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารมิใช่ฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงอาจเพียงกำหนดขอบเขตกว้าง ๆ ไว้ในกฎหมายแม่บท และให้อำนาจฝ่ายบริหารไปดำเนินการกำหนดรายละเอียดในกฎหมายลำดับรองต่อไป และภายใต้ขอบอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ฝ่ายบริหารอาจทำการมอบอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติ

¹⁵⁸ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 104*, น.40.

¹⁵⁹ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศไทย เป็นต้น

¹⁶⁰ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 104*, น.239.

¹⁶¹ ปรีชา สุวรรณทัต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 114*, น.120.

ต่อไปยังองค์กร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณได้เช่นกัน เช่น กระทรวงการคลัง หรือกระทรวงที่จะเป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว เป็นต้น ผ่านการกำหนดแนวทาง นโยบาย คำสั่ง หรือข้อแนะนำ (guideline and instruction)¹⁶² นั้นเอง

2.2.2.2 หลักการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐสภา

หลักการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐสภา มีฐานมาจากแนวคิดจากระบบการปกครองประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภาซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลต้องอยู่ภายใต้ความไว้วางใจ หรือการถ่วงดุลและตรวจสอบของรัฐสภาเสมอ ฉะนั้น การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชน คือ สมาชิกรัฐสภาเสียก่อน รวมถึงการจัดเก็บรายได้ หรือการกู้หนี้ยืมสิน

หลักการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐสภา เรียกร้องให้รัฐบาลจะต้องนำร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ใช้จ่ายได้ การให้อำนาจแก่รัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณแสดงถึงการให้ความไว้วางใจของประชาชนที่ยินยอมให้รัฐบาลนำเงินอันมีที่มาจากภาษีของประชาชนไปใช้จ่ายได้ โดยรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณไว้ในกฎหมายแม่บทเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติไว้¹⁶³ ดังนั้น หลักอำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมานนั้นจึงสอดคล้องและเชื่อมโยงกับหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินที่ได้อธิบายมาข้างต้น เพราะการอนุมัติกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเป็นกลไกในการอนุญาตหรือให้ความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินนั่นเอง

แม้ว่าอำนาจที่ใช้ในการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารถือว่าเป็นกิจกรรมที่ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาตามหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน แต่อำนาจของรัฐสภาในเรื่องการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณมิใช่ว่าจะพิจารณาและอนุมัติอย่างไรก็ได้ โดยบทบัญญัติในทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพิจารณาและอนุมัติงบประมาณได้กำหนดข้อจำกัดหลายประการต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ทั้งในส่วนของกรอภิปรายหรือการอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายส่งผลให้รัฐสภามีได้มีความเด็ดขาดดังเช่นในยุคแรกของการเกิดระบบรัฐสภา เช่น

¹⁶² ธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.38-40.

¹⁶³ ประสิด์ ไสยกุล, *อ้างแล้ว* เจริญรศที่ 119, น.14.

ข้อจำกัดในการแปรญัตติของรัฐสภา กล่าวคือ การแก้ไขหรือการแปรญัตติในบทบัญญัติของร่างกฎหมายจัดเป็นอำนาจอย่างหนึ่งของการทำหน้าที่พิจารณาของรัฐสภา แต่สำหรับร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องอำนาจปรับแก้ไขข้อกฎหมายดังนี้¹⁶⁴

ประการแรก อำนาจในการตรวจสอบร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาถูกจำกัดให้เหลือเพียงให้ความเห็นชอบ หรือการปฏิเสธภาพรวมของร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายที่ตนได้รับการเสนอแนะและไม่มีอำนาจแก้ไขเนื้อหาสาระแต่อย่างใด

ประการที่สอง หากการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยเฉพาะร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายได้ให้อำนาจรัฐสภาในการแก้ไขหรือแปรญัตติโดยไม่มีข้อจำกัดย่อมก่อให้เกิดความเป็นไปได้ว่ารายจ่ายที่ได้รับการปรับแก้ไขอาจมีจำนวนสูงขึ้น หรือรายรับที่ถูกแปรญัตติอาจมีจำนวนลดลงจนเป็นภาระที่รัฐบาลต้องไปทำการประเมินหาแหล่งรายได้เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากที่ได้คาดการณ์ไว้ก่อนหน้านี้หรือในระหว่างการจัดทำงบประมาณ นอกจากนี้หากอำนาจในการแก้ไขหรือการแปรญัตติร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาไม่มีการจำกัดกรอบอำนาจ อาจเกิดการกดดันจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการให้ผู้แทนของตนกระทำการปรับแก้ร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายที่ให้ประโยชน์กับพวกตนหรือเฉพาะในเขตพื้นที่ของพวกตนมากที่สุด สิ่งเหล่านี้ย่อมสร้างปัญหาและความไม่สิ้นสุดของการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณ จนอาจส่งผลถึงภาพรวมของการบริหารราชการแผ่นดินในเวลาต่อมา

ข้อจำกัดอำนาจในการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณข้างต้น จึงพัฒนากลายเป็นแนวคิดในเรื่องการจำกัดบทบาทของรัฐสภาในการแก้ไขหรือแปรญัตติของร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย อาทิเช่น ในประเทศฝรั่งเศส ปัจจุบันรัฐสภาไม่สามารถปรับลดแหล่งรายรับได้ แต่สามารถแบ่งสรรเงินรายได้ได้ ภายใต้หลักการที่ว่าหากรัฐสภาประสงค์จะทำการแปรญัตติลดแหล่งที่มาของรายรับแหล่งหนึ่ง รัฐสภาจะต้องทำการหาแหล่งรายรับอีกแหล่งหนึ่งมาชดเชย โดยต้องเป็นแหล่งรายได้ที่มีอยู่จริง และสามารถจัดเก็บได้ทันที¹⁶⁵ ส่วนฝั่งรายจ่ายนั้น รัฐสภามีอำนาจแก้ไขการจัดสรรวงเงินรายจ่ายระหว่างแผนงานที่อยู่ภายในระหว่างภารกิจเดียวกัน ตลอดจนรวมถึงมีอำนาจในการจัดทำ แก้ไข หรือยกเลิกแผนงานได้ ส่วนกรณีของประเทศไทย รัฐธรรมนูญ

¹⁶⁴ เอื้ออารีย์ อิงจะนิล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 144*, น.205.

¹⁶⁵ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 76-64 วันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 1976

บัญญัติห้ามมิให้รัฐสภาเพิ่มเติมรายจ่าย แต่ให้อำนาจรัฐสภาในการจัดทอนรายจ่ายได้
ในกรณีที่ไม่ใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน เป็นต้น

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ตามหลักการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจ
ของรัฐสภานั้น การใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น รัฐบาลจะต้องนำร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย
ที่ประกอบไปด้วยรายละเอียดโครงการต่าง ๆ และจำนวนเงินที่ใช้จ่ายในแต่ละโครงการ
เข้าสู่การพิจารณาและอนุมัติของรัฐสภาให้ใช้จ่ายได้เสียก่อน รัฐบาลจึงจะดำเนิน
โครงการเหล่านั้นได้ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล
ในการนำเงินที่มีที่มาจากภาษีของประชาชนไปใช้จ่ายได้นั้นเอง¹⁶⁶

2.2.2.3 หลักการริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

หลักการริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเป็นหลักการพื้นฐาน
ประการหนึ่งที่ยึดถือเป็นหลักกฎหมายทางการคลังสำคัญ หลักดังกล่าวนี้มีวิวัฒนาการ
มาอย่างยาวนานในประเทศอังกฤษและเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในฐานะที่เป็น
หลักกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีในประเทศอังกฤษที่ยึดได้ว่ากำหนด
มาพร้อมกับการมีสภาสามัญ กล่าวคือ หลักการริเริ่มทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร
หรือ The financial initiative of the crown เรียกร้องให้การเสนอหรือเพิ่มเติม
รายจ่ายของรัฐเป็นเอกสิทธิ์เฉพาะของคณะรัฐมนตรี และเมื่อพิจารณาในมุมกลับ
ย่อมหมายความว่า สภาสามัญไม่สามารถเสนอเรื่องเกี่ยวกับการคลังแผ่นดิน เช่น
การจัดเก็บภาษีจากประชาชน การจ่ายเงินของรัฐต่อรัฐสภาได้¹⁶⁷ หากการรายจ่ายใด
ที่คณะรัฐมนตรีมิได้เป็นผู้เสนอ รัฐสภาจะไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้¹⁶⁸ จึงเท่ากับว่า
อำนาจในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ต้องจัดทำโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งกระทำการแทน
ในนามของพระมหากษัตริย์เท่านั้น¹⁶⁹ อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นที่ยอมรับกันว่าอำนาจ
ในการริเริ่มทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหารโดยแท้ แต่การที่รัฐบาลจะเก็บภาษีหรือ
ใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ จะต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากรัฐสภาเสียก่อน¹⁷⁰

¹⁶⁶ ประสิน โสภณบุญ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 119*, น.14.

¹⁶⁷ Walter Bagehot, *The English Constitution*, (New York: Cosimo Classics, 2007), p.136. อ้างถึงใน
ยงยุทธ ภูประดับกฤต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 155*, น.53.

¹⁶⁸ Sir Courteney Ilbert, *Parliament Its History Constitution and Practice*, Sir Cecil Carr, ed.
(London: Oxford university press, 1964), p.83 อ้างถึงใน ยงยุทธ ภูประดับกฤต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 155*,
น.54.

¹⁶⁹ Campion G.C.B., *An Introduction to the Procedure of the Commons*, 3rd ed. (New York: ST
Martin Press, 1985), p.263. อ้างถึงใน ยงยุทธ ภูประดับกฤต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 155*, น.54.

¹⁷⁰ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the constitution*, 9th ed. (London:
Macmillan and Co., 1950), p.318 . อ้างถึงใน ยงยุทธ ภูประดับกฤต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 155*, น.54.

แต่เดิม ประเทศอังกฤษมิได้บัญญัติรับรองหลักการริเริ่มทางคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีลักษณะเป็นเพียงธรรมเนียมปฏิบัติเท่านั้น จึงส่งผลเสียในแง่ของความไม่แน่นอนชัดเจนตามมา กล่าวคือ หากมีสมาชิกสภาสามัญคนใดกระทำการฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าว โดยการริเริ่มเสนอขอในเรื่องที่เกี่ยวข้องงบประมาณแผ่นดินก็ย่อมทำได้และไม่บทลงโทษแต่อย่างใด ทำให้เกิดช่องว่างที่สมาชิกสภาสามัญอาศัยเป็นช่องทางในการหาเสียงเลือกตั้งอย่างไร้ความรับผิดชอบ โดยกระทำการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องการคลังแผ่นดินต่อรัฐสภา การยอมให้สมาชิกสภาสามัญมีอำนาจริเริ่มทางการคลัง ย่อมส่งผลกระทบต่อการคลังแผ่นดินอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะเป็นไปอย่างเสรีและไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล จนในที่สุดจะนำไปสู่การจัดเก็บภาษีจากประชาชนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเท่ากับว่าสมาชิกสภาสามัญมิได้ทำหน้าที่ปกป้องเงินภาษีประชาชนให้รอดพ้นจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างไม่เหมาะสมโดยรัฐบาลอีกต่อไป¹⁷¹ จึงต้องมีการจำกัดมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินในภายหลัง

2.2.2.4 หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน

หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินเป็นหลักที่พัฒนามาจากหลักการริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร จากกรณีปัญหาที่สมาชิกสภาสามัญแทรกแซงการใช้อำนาจของรัฐบาลกระทำการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องการคลังแผ่นดินดังที่ได้กล่าวไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ นั้น ปรากฏว่าปัญหานี้ได้รับการแก้ไขในปี ค.ศ. 1706 กล่าวคือ ภายหลังจากการมี The Revolution Settlement เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1706 รัฐสภาได้ลงมติร่วมกันว่า “สภาแห่งนี้จะไม่ยอมรับคำร้องขอในเรื่องจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการ เว้นแต่จะได้รับความเสนอแนะจากรัฐบาล”¹⁷² และต่อมาในปี ค.ศ. 1713 รัฐสภาก็ได้การบัญญัติข้อนี้ดังกล่าวไว้ไว้อย่างถาวรในรูปของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

แม้รัฐสภาจะมีเอกสิทธิ์ในการอนุมัติและควบคุมงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินแต่ก็ได้หมายความว่าให้สมาชิกรัฐสภาที่มีอำนาจริเริ่มการกำหนดรายจ่าย

¹⁷¹ นินท์ โลหะกุลวิช, *อ้างอิงแล้ว เชิงอรรถที่ 127*, น.33.

¹⁷² “this House will receive no Petition for any sum of Money relating to public Service, but what is recommended from the Crown”; Gordon Reid, *The politics of Financial Control: the role of the House of Commons*, (London : Hutchison University Library, 1966), p.36 อ้างถึงใน นินท์ โลหะกุลวิช, *อ้างอิงแล้ว เชิงอรรถที่ 127*, น.33.

แผ่นดินได้เอง เมื่อใดก็ตามที่สมาชิกรัฐสภาประสงค์จะกำหนดรายจ่ายแผ่นดินไม่ว่าจะโดยการเสนอกฎหมาย หรือการแปรญัตติอันจะส่งผลกระทบต่อความสมดุลทางการคลังของประเทศ เช่น ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นแก่รายจ่ายสาธารณะ หรือลดน้อยลงของรายได้สาธารณะ เมื่อนั้นก็จะถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปแทรกแซงอำนาจของรัฐบาลในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน เพราะตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น รัฐบาลมีหน้าที่บริหารประเทศ รัฐบาลย่อมมีอำนาจโดยชอบธรรมในการกำหนดรายจ่ายแผ่นดินขึ้นได้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่อยู่ในฐานะที่เหมาะสมในการกำหนดรายจ่ายแผ่นดินขึ้นมาเอง เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน จึงจำต้องมีการบัญญัติห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลเสียก่อน นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่อยู่ในสถานะที่เหมาะสมที่จะทำการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินนั้น โดยหลักการแล้วควรเป็นของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล เพราะรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่บริหารประเทศนั้นเป็นองค์กรที่สามารถทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินแผ่นดินเพื่อการใด และรายจ่ายในการใดควรเป็นเงินเท่าไร¹⁷³ และด้วยเหตุเดียวกันนี้เองจึงเป็นที่มาของหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน

เหตุผลของการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินนั้นสามารถสรุปได้ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น รัฐบาลมีหน้าที่ในการบริหารประเทศย่อมมีอำนาจโดยชอบธรรมในการกำหนดรายจ่ายแผ่นดินได้ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มีหน้าที่พิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย สมาชิกรัฐสภาจึงไม่อยู่ในฐานะที่เหมาะสมในการกำหนดรายจ่ายแผ่นดินขึ้นมาเอง ประการที่สอง กฎหมายงบประมาณรายจ่ายนั้น เป็นเอกสารที่เกี่ยวกับนโยบายซึ่งมีการจัดสรรรายได้ของรัฐอย่างลึกซึ้ง อันมีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจและโครงสร้างทางสังคมของประเทศ กฎหมายงบประมาณรายจ่ายจะเป็นตัวชี้ถึงข้อเท็จจริงและลักษณะแผนงานการบริหารของรัฐบาล ดังนั้น จึงเป็นการเหมาะสมที่ให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์ ที่จะกระทำการบ่งบอกนัยต่าง ๆ เกี่ยวกับแผนงานบริหารประเทศ นอกจากนี้ เรื่องเกี่ยวกับงบประมาณเป็นเรื่องทางเทคนิค การใช้อำนาจบริหารทำให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการด้านการบริการอย่างมากมาย กับความต้องการรายได้จำนวนมากเท่าที่จะหาได้ คณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่อยู่ในฐานะจะประมาณการจำนวนเงินที่ต้องจ่ายให้สัมพันธ์กับบริการสาธารณะ¹⁷⁴

¹⁷³ นิพนธ์ โลหะกุลวิษ, *อ้างแล้ว เจริญรณที่ 127*, น.75-76.

¹⁷⁴ นิพนธ์ โลหะกุลวิษ, *เพ็ญอ้าง*, น.29.

ดังที่ทราบมาแล้วว่า “หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน” ได้ปรากฏขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรกที่ประเทศอังกฤษ ในบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 ที่ว่า “สภาแห่งนี้จะไม่ยอมรับคำร้องขอ ในเรื่องจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการ เว้นแต่จะได้รับคำแนะนำจากรัฐบาล” โดยเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว คือ เป็นการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติห้ามริเริ่มกำหนดรายจ่ายงบประมาณแผ่นดินอย่างเด็ดขาด เพื่อต่อสู้กับความฟุ่มเฟือยของสมาชิกสภาที่มักหาเสียงโดยปราศจากความรับผิดชอบ¹⁷⁵ ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 จึงได้รับการนำมาใช้เป็นหลักในการปฏิบัติแก่สมาชิกสภาสามัญในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการเงินของประเทศ โดยร่างพระราชบัญญัตินี้จะได้รับการเสนอต่อที่ประชุมสภาสามัญได้ ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลเสียก่อน เมื่อหลักห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ได้มีการดำเนินการบังคับใช้มาได้ระยะหนึ่ง ก็ปรากฏว่า ไม่อาจใช้บังคับได้อย่างเด็ดขาดอีกต่อไป เนื่องจากสมาชิกสภาสามัญได้พยายามหาช่องว่างของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงได้มีความคิดริเริ่มแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 มาตามลำดับ เพื่อให้มีความรัดกุมยิ่งขึ้น การแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 ครั้งล่าสุดคือในปี ค.ศ. 1917 และใช้บังคับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้สมาชิกสภาสามัญริเริ่มเสนอร่างกฎหมายหรือยื่นคำขอแปรญัตติที่จะมีผลเป็นการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเงินจากรายได้สาธารณะ จากบัญชีเงินคงคลัง หรือจากเงินที่จัดสรรโดยรัฐสภา รวมทั้งจากบัญชีเงินกู้ยืมแห่งชาติ โดยข้อบังคับดังกล่าวมีข้อความดังนี้¹⁷⁶

“สภาแห่งนี้จะไม่ยอมรับคำร้องขอทางการเงินใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ หรือดำเนินการใด ๆ อันเป็นการอนุมัติให้เพิ่มเงินหรือ

¹⁷⁵ Michel Ameller, *parliament(A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fifty – five Countries)*, 2nd ed., (London : Cassell, 1966), p.244 อ้างถึงใน นิพนธ์ โลหะกุลวิช, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 127, น.16.

¹⁷⁶ Standing order of the House of Commons 1713 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1971.

48. This House will receive no petition for any sum relating to public service, or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue, whether payable out of Consolidated Fund or the National Loans Fund or out of money to be provided by the Parliament, or for releasing or compounding any sum of money owing to the Crown, unless recommended from the Crown.

อนุมัติให้จ่ายเงินจากรายได้สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายจากบัญชีเงินคงคลัง หรือบัญชีเงินกู้ยืมแห่งชาติ หรือจากเงินต่าง ๆ ที่จัดสรรโดยรัฐสภา หรือเพื่อจ่าย หรือรวมทบต้นทางการเงินที่เป็นหนี้รัฐบาล เว้นแต่จะได้รับคำเสนอแนะจากรัฐบาล”

นอกจากในประเทศอังกฤษแล้ว ในประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ได้บัญญัติรับรองหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินไว้เช่นกันว่า “ร่างรัฐบัญญัติและร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภาไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้หากมีผลทำให้รายได้ของรัฐลดลง หรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่ หรือมีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายของรัฐ” บทบัญญัติดังกล่าวมีผลสองประการ คือ ประการแรก เป็นการลดอำนาจของรัฐสภาในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐบัญญัติงบประมาณของรัฐบาลในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณางบประมาณอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขงบประมาณโดยตรงประการที่สอง บทบัญญัติดังกล่าวจำกัดอำนาจของรัฐสภาในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณทางอ้อม ซึ่งมีความหมายว่า สมาชิกสภาไม่อาจริเริ่มตรารัฐบัญญัติธรรมดาที่มีผลกระทบต่อบรรดาการจ่ายและระดับรายได้ที่ตั้งไว้ในงบประมาณที่รัฐสภาได้อนุมัติแล้วได้ ซึ่งจะเป็นการทำลายความสมดุลทางการคลัง ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับโดยไม่มีกำหนดเวลา กล่าวคือ ไม่เพียงแต่ห้ามการริเริ่มของสมาชิกสภาที่จะนำไปสู่การทำให้เพิ่มรายจ่ายของรัฐหรือลดรายได้ของรัฐในงบประมาณปัจจุบันเท่านั้น แต่ยังห้ามการริเริ่มของสมาชิกรัฐสภาที่มีผลกระทบทางการคลังในอนาคตด้วย¹⁷⁷

สำหรับประเทศไทยนั้น หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินปรากฏอยู่ในกฎหมายทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและระดับพระราชบัญญัติ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติรับรองหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินไว้ในมาตรา 144 โดยกำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน และห้ามสมาชิกรัฐสภามีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ นอกจากนี้ มาตรา 133 และ มาตรา 134 ยังกำหนดมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

¹⁷⁷ ปิยวรรณ บุญยิ่ง, “ปัญหาการเสนอร่างกฎหมายในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.50-52.

โดยปราศจากคำรับรองของนายกรัฐมนตรี สำหรับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ที่แสดงให้เห็นถึงหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 19 และมาตรา 20 ที่กำหนดให้ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้จัดทำงบประมาณและกำหนดให้คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อสภา ย่อมแสดงให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการริเริ่มงบประมาณนั่นเอง¹⁷⁸

จะเห็นได้ว่า หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน จึงส่งผลให้สมาชิกรัฐสภาและกรรมาธิการไม่สามารถเข้าไปส่วนในการกำหนด รายจ่ายไม่ว่าจะเป็นการจัดทำงบประมาณหรือการเพิ่มเติมงบประมาณ ทั้งนี้ ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย หน้าที่ในการจัดทำงบประมาณเป็นของ ฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ในการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายบริหารเสนอมาเท่านั้น หากยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติ เข้าไปมีส่วนในการจัดทำหรือริเริ่มงบประมาณได้ก็จะทำให้เกิดการมีส่วนได้เสียในการ อนุมัติงบประมาณที่ตนเสนอมาซึ่งทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเสียไป

¹⁷⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 118, น.265-266.

บทที่ 3

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการอนุมัติร่างกฎหมาย ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทย

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนและกฎหมายการคลัง ในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่าการจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารและการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ โดยมีศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบเนื้อหาและกระบวนการของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้เกิด่วงดุลการใช้อำนาจและมีให้กฎหมายนั้นขัดกับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในบทนี้คณะที่ปรึกษาจะได้ศึกษาหลักเกณฑ์การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยเป็นลำดับแรก (3.1) จากนั้นจะได้ศึกษาหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย (3.2) เป็นลำดับต่อไป

3.1 หลักเกณฑ์การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน

การจัดทำงบประมาณแผ่นดินจะต้องเป็นไปตามหลักวิธีการงบประมาณ ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐและกฎหมายวิธีการงบประมาณเป็นหลัก โดยการริเริ่มจากฝ่ายบริหาร เพื่อเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาให้ความเห็นชอบ ส่วนกระบวนการในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภานั้น จะเป็นไปตามที่กำหนดไว้รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา ทั้งนี้ การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยมีกระบวนการขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

3.1.1 การจัดทำงบประมาณ

กระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยมีการดำเนินการในสองขั้นตอนที่สำคัญ คือ การวางแผนงบประมาณ (3.1.1.1) และการจัดทำงบประมาณ (3.1.1.2)¹ ดังนี้

¹ สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายการคลัง : ภาวะงบประมาณแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2563), น.267-274.

3.1.1.1 ขั้นตอนการวางแผนงบประมาณ

การวางแผนงบประมาณเป็นการสร้างความเชื่อมโยงนโยบายของรัฐบาลเข้ากับแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง เพื่อกำหนดเป็นนโยบายงบประมาณ วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและทิศทางการจัดทำงบประมาณ โดยในการจัดทำงบประมาณต้องคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาล และภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23² แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 นอกจากนี้ มาตรา 24³ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานหลักโดยร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี ประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย และวิธีการ เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือการจัดการในกรณีที่ประมาณการรายได้สูงกว่าวงเงินงบประมาณ

(2) กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนและงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐต่อกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

² พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, มาตรา 23.

การจัดทำงบประมาณต้องคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะทางการคลังของประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาล และภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ

³ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, มาตรา 24.

ในการจัดทำงบประมาณประจำปี ให้สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานหลักโดยร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี ประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณรายจ่าย และวิธีการ เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือการจัดการในกรณีที่ประมาณการรายได้สูงกว่าวงเงินงบประมาณ

(2) กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนและงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐต่อกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(3) กำหนดกรอบประมาณการรายจ่าย ประมาณการรายรับ และฐานะการคลังของรัฐบาลเป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามปี

เมื่อได้ดำเนินการตาม (1) แล้ว ให้ผู้อำนวยการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(3) กำหนดกรอบประมาณการรายจ่าย ประมาณการรายรับ และฐานะการคลังของรัฐบาลเป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามปี

เมื่อได้ดำเนินการตาม (1) แล้วให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

จากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น ขั้นตอนการดำเนินการวางแผนงบประมาณจึงมีขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เนื่องจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีขั้นตอนในการดำเนินการมากและมีเงื่อนไขที่ต้องดำเนินการ สำนักงบประมาณได้กำหนดปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแผนปฏิบัติงาน เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณได้เตรียมการดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา ปฏิทินงบประมาณจึงกำหนดระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณทุกขั้นตอนที่สำคัญอย่างละเอียด รวมทั้งช่วงเวลาการพิจารณาของรัฐสภาด้วย ทั้งนี้ สำนักงบประมาณจะเสนอปฏิทินงบประมาณประจำปีและแผนปฏิบัติงานการจัดทำงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีทราบ และเวียนแจ้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เพื่อทราบและใช้เป็นแนวทางในการจัดเตรียมการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณในปีงบประมาณนั้น ๆ⁴

ขั้นตอนที่ 2 การทบทวนผลการดำเนินงานของปีที่ผ่านมา

ขั้นตอนนี้เป็นการพิจารณาทบทวนและปรับบทบาทภารกิจที่ดำเนินการอยู่เดิมให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับการจัดโครงสร้างส่วนราชการตามกลุ่มภารกิจของรัฐ โดยกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบการบริหารงานและผลงาน เพื่อให้การกำหนดแผนกลยุทธ์ของหน่วยงานมีความชัดเจนสามารถวัดผลสำเร็จได้ และมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับยุทธศาสตร์กระทรวงและเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงที่มีส่วนสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดจนนโยบายที่สำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาล โดยการดำเนินการแบ่งออกเป็นสองระดับคือ ระดับกระทรวงและระดับหน่วยงานภายใต้กระทรวง

⁴ พลลภ ศักดิ์โสภณกุล, วัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช, 2547), น.106-107.

ขั้นตอนที่ 3 การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจ

การประมาณการรายรับและกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย ซึ่งประกอบไปด้วยการดำเนินการต่าง ๆ เช่น การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังมหภาค การประมาณรายได้ การประมาณการหนี้สาธารณะ การจัดทำทิศทางหรือยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี การกำหนดนโยบายงบประมาณและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3.1.1.2 การจัดทำงานงบประมาณ

หลังจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายงบประมาณ ทิศทางหรือยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะเข้าสู่ขั้นตอนการจัดทำงานงบประมาณ ซึ่งจะเริ่มดำเนินการในช่วงปลายเดือนกุมภาพันธ์ ก่อนเริ่มปีงบประมาณใหม่ ซึ่งในการจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ผู้ที่มีบทบาทสำคัญ คือ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ โดยมีหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19⁵ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หลายประการ เช่น กำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำกรอบประมาณการรายจ่าย เพื่อให้การจัดทำงานงบประมาณสอดคล้องกับหลักการจัดทำงานงบประมาณ เรียกให้หน่วยรับงบประมาณ

⁵ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, มาตรา 19.

ให้อำนาจการมีหน้าที่และอำนาจจัดทำงานงบประมาณกับปฏิบัติกรอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และให้มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการงบประมาณ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) กำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยรับงบประมาณใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำกรอบประมาณการรายจ่าย เพื่อให้การจัดทำงานงบประมาณสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 23

(3) เรียกให้หน่วยรับงบประมาณเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายและสถานะเงินนอกงบประมาณตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่ผู้อำนวยการกำหนด

(4) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยรับงบประมาณ รวมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการด้วย

(5) กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินจัดสรรตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน

(6) กำหนดระยะเวลาของเงินจัดสรร

(7) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ

(8) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

เสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายและสถานะเงินนอกงบประมาณตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่ผู้อำนวยการกำหนด วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยรับงบประมาณ รวมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการด้วย กำหนด เพิ่ม หรือลดเงินจัดสรรตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน กำหนดระยะเวลาของเงินจัดสรร ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ โดยการจัดทำงบประมาณมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การแจ้งหน่วยงานให้ทราบเกี่ยวกับการวางแผนงบประมาณและการจัดทำงบประมาณ

สำนักงานประมาณจะมีหนังสือแจ้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้ทราบถึงประมาณการภาวะทางเศรษฐกิจและการคลัง นโยบายงบประมาณ หลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย กรอบวงเงินงบประมาณระดับกระทรวง คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดทำประมาณการรายได้ แนวทางการปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี หลักเกณฑ์และแนวทางการเพิ่มและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้หน่วยงานจัดทำคำขอของงบประมาณตามหลักเกณฑ์วิธีการ และแนวทางที่สำนักงานประมาณกำหนดและจัดส่งให้สำนักงานประมาณตามกำหนดเวลาในปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำงบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงาน

กระทรวงจะร่วมกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นในสังกัดพิจารณากำหนดนโยบายและแผนของกระทรวง เพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

(1) จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำหนดโดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดจัดทำรายละเอียดคำขอของงบประมาณรายจ่ายตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงและ

(2) การจัดทำงบประมาณรายได้ประจำปีโดยรวบรวมข้อมูลประมาณการรายได้ของหน่วยงานเพื่อจัดส่งให้สำนักงานประมาณตามกำหนดเวลา โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดที่ทำหน้าที่ในการควบคุมบังคับบัญชาหรือกำกับดูแล

ของหน่วยงานนั้น ๆ จะทำหน้าที่เป็นผู้ยื่นงบประมาณรายได้ประจำปีของหน่วยรับงบประมาณนั้น ๆ ต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาคำของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและ
ประมาณการรายได้ของสำนักงบประมาณ และการจัดทำข้อเสนอของงบประมาณ
ประจำปี

เมื่อได้รับคำของงบประมาณจากกระทรวงต่าง ๆ แล้ว สำนักงบประมาณจะวิเคราะห์รายละเอียดคำของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเป้าหมายประมาณการรายได้ประจำปีของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นตามที่ได้เสนอขอมา⁶ โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับนโยบายงบประมาณและเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลกำหนด ตลอดจนความจำเป็นและโครงสร้างงบประมาณเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติวงเงินและรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ทั้งนี้ในการนำเสนอรายละเอียดงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีดังกล่าว สำนักงบประมาณได้นำเสนอหลักเกณฑ์การปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ด้วย เพื่อให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดส่งผลการปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณที่ได้นำเสนอไปอีกครั้งหนึ่ง⁷ โดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะมอบหมายให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นไปปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและส่งกลับมายังสำนักงบประมาณ เมื่อสำนักงบประมาณพิจารณาผลการปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่รัฐมนตรีเสนอแล้ว ก็จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว สำนักงบประมาณจะจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมเอกสารประกอบงบประมาณต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ต่อรัฐสภา

ตามมาตรา 20⁸ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

⁶ ณรงค์ สักพันโรจน์, การจัดทำ อนุมัติ และบริการงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎีและทางปฏิบัติ), พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2538), น.61.

⁷ สุปรียา แก้วละเอียด, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 1*, น.117.

⁸ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, มาตรา 20.

ให้ผู้ดำเนินการเสนอของบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสามเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น

กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พร้อมเอกสารงบประมาณที่เกี่ยวข้องต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อที่นายกรัฐมนตรีจะได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ จากนั้น คณะรัฐมนตรีจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาเพื่ออนุมัติ พร้อมกับเอกสารประกอบงบประมาณรายการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนด ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมเอกสารงบประมาณไปยังรัฐสภาในช่วงปลายเดือนพฤษภาคมก่อนเริ่มปีงบประมาณใหม่

การจัดทำงบประมาณเป็นภารกิจและหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจในการริเริ่มการจัดทำงบประมาณที่เป็นการกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน หน่วยงานต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ ล้วนแต่มีส่วนในการจัดทำงบประมาณทั้งสิ้น และผู้ที่มีบทบาทสำคัญ คือ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณที่จะเป็นผู้ดูแลงบประมาณที่จัดทำในภาพรวม และนำไปสู่กระบวนการตราเป็นกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในชั้นสภาต่อไป อันเป็นไปตามหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินที่ป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาเข้าไปมีส่วนว่าทางตรงหรือทางอ้อมต่อการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3.1.2 การอนุมัติงบประมาณ

ตามหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน งบประมาณของแผ่นดินจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ⁹ อันได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมาตรา 143¹⁰

⁹ อรรถิณ ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 236.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 143.

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ก็ได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่า

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยมีกระบวนการขั้นตอนดังนี้

3.1.2.1 การพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ¹¹ และกำหนดไว้โดยเฉพาะด้วยว่าพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายให้มีอยู่เพียง 3 ประเภท คือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย¹² ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเฉพาะในการจ่ายเงินแผ่นดิน จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ด้วยเหตุนี้เอง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายจึงอยู่ภายใต้กระบวนการนิติบัญญัติทางงบประมาณ ซึ่งหลักเกณฑ์แตกต่างจากการพิจารณาร่างกฎหมายประเภทอื่น ๆ¹³ โดยมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดกระบวนการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายไว้ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

วุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81

ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้นำความในมาตรา 138 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้สภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม มิให้นับรวมระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา 144 วรรคสาม

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 141.

งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์กรอัยการ ยื่นยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการมาธิการโดยตรงก็ได้

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 143 วรรคหนึ่ง.

¹³ ดู พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 4.

กำหนดขั้นตอนในรายละเอียดสำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของแต่ละสภาเอาไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ กระบวนการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายแบ่งออกเป็นสองขั้นตอนด้วยกัน คือ ขั้นตอนในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและขั้นตอนในชั้นวุฒิสภา

(1) ขั้นตอนในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวใน 3 วาระได้แก่

วาระที่ 1 วาระรับหลักการ

เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทีคณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา หากสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาผู้แทนราษฎรจะมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเรียกว่า “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.” ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญชุดนี้ จะเลือกจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด นอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงอัตราส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามปกติคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นเลขานุการ และกรรมการที่แต่งตั้งจากรัฐบาลและพรรคการเมืองต่าง ๆ ตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคการเมืองจะคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตนเข้าเป็นกรรมการวิสามัญตามจำนวนโควตาที่ได้รับ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้มีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติให้รัฐบาลต้องลาออก แต่ตามจารีตประเพณีของการปกครองในระบอบรัฐสภา รัฐบาลก็มักจะลาออก เพราะถือว่าการไม่รับหลักการแห่งร่างกฎหมายฉบับนี้เท่ากับเป็นการไม่ได้รับการไว้วางใจ

รัฐบาลโดยปริยายนั่นเอง ทั้งนี้ รัฐบาลอาจจะเลือกวิธีการยุบสภาแทนการลาออกก็ได้¹⁴ แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวเป็นเพียงจารีตในทางการเมืองเท่านั้น ไม่ได้มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายให้รัฐบาลต้องลาออกหรือยุบสภาแต่อย่างใด

วาระที่ 2 วาระการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญและ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อรับหลักการในวาระที่ 1 แล้ว จะมีการตั้งคณะกรรมการการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในรายละเอียด คณะกรรมการการวิสามัญมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ ในกรณี ที่เห็นว่ามี การตั้งงบประมาณไว้เกินกว่าความจำเป็นที่จะต้องจ่ายก็จะพิจารณาตัดลด งบประมาณในส่วนที่เกินความจำเป็นออก สำหรับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วเป็นรายมาตรา และเมื่อพิจารณาเรียงลำดับ มาตราจบแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง ในการ พิจารณานี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้แต่จะแก้ไขเพิ่มเติม เนื้อความใดไม่ได้

วาระที่ 3 วาระการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย

การพิจารณาในวาระนี้เป็นลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยไม่มีการอภิปราย ในกรณีที่สภาผู้แทน ราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอัน ตกไป แต่หากสภาผู้แทนราษฎรมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ต่อวุฒิสภาต่อไป

(2) ขั้นตอนในชั้นวุฒิสภา

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทน ราษฎรและเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะ

¹⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2541), น.278.

แก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น¹⁵

ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยวุฒิสภา จะมีการพิจารณาที่แตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไป ซึ่งจะไม่มีการพิจารณาเป็นสามวาระ แต่จะมีกระบวนการพิจารณาตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา 2562 ดังนี้

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว วุฒิสภาจะมีมติตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญชั้นคณะหนึ่ง มีจำนวนตามที่ประชุมวุฒิสภากำหนดเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยคณะกรรมการวิชาการวิสามัญคณะนี้จะพิจารณาศึกษาไปพร้อม ๆ กับคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร¹⁶

จากนั้น เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังคณะกรรมการวิชาการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภาเป็นการด่วน และให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาและรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการเพื่อศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายงบประมาณของวุฒิสภานี้จะไม่มีการแปรญัตติ¹⁷

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 143 วรรคสาม.

¹⁶ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา 2562, ข้อ 138.

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายแล้ว ให้วุฒิสภาดังคณะกรรมการวิชาการวิสามัญชั้นคณะหนึ่งมีจำนวนตามที่ประชุมวุฒิสภากำหนด เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

¹⁷ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา 2562, ข้อ 139.

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายจากสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังคณะกรรมการวิชาการวิสามัญตามข้อ 138 เป็นการด่วน และให้คณะกรรมการพิจารณาและรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการนี้ไม่มีการแปรญัตติ

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พร้อมทั้งรายงานความเห็นของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

ส่วนกรณีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายพิจารณาไม่แล้วเสร็จ โดยปกติการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนวันที่ 1 ตุลาคม แต่ถ้ารัฐสภาไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนวันที่ 1 ตุลาคม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 12 บัญญัติว่า ในกรณีที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีในทางปฏิบัติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการใช้จ่ายเงินเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ และแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบ เพื่อถือปฏิบัติต่อไปเพิ่มเติมหรือตามอำนาจที่มีอยู่

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นของรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสี่วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้บังคับใช้เป็นกฎหมายได้ตามมาตรา 145 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัตินั้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักอำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณอันเป็นผลมาจากแนวคิดในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน การใช้จ่ายหรือการประกอบกิจกรรมของรัฐบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยผ่านทางตัวแทน คือสมาชิกของรัฐสภา ก่อน โดยรัฐบาลจะต้องนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ใช้จ่ายได้ การให้อำนาจแก่รัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแสดงถึงการให้ความไว้วางใจของประชาชนที่ยินยอมให้รัฐบาลนำเงินอันมีที่มาจากภาษี

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้วุฒิสภาพิจารณาและลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกจะขอแก้ไขเพิ่มเติมได้

ของประชาชนไปใช้จ่ายได้โดยรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณไว้ในกฎหมายแม่บทเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติไว้¹⁸ จึงเห็นได้ว่า หลักอำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณนั้นจึงสอดคล้องและเชื่อมโยงกับหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน

3.1.2.2 การจำกัดอำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา

หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน นอกจากเป็นหลักที่กำกับการจัดทำงบประมาณแผ่นดินที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่ไปมีส่วนร่วมในการริเริ่มงบประมาณแล้ว ยังเป็นหลักที่กำกับการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเองอีกด้วย เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาไปเพิ่มภาระทางการคลังผ่านการเพิ่มรายจ่ายหรือมีส่วนร่วมในการใช้งบประมาณที่ตนเป็นผู้อนุมัติ หลักการนี้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 144¹⁹ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้กำหนด

¹⁸ ประสิน โสภณบุญ, วิธีและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศไทย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา), (กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2527), น.14.

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144.

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีภาระกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีภาระกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีภาระกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

ข้อจำกัดในการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาตามหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินไว้ 2 กรณี ได้แก่ การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย (1) และการห้ามสมาชิกรัฐสภาหรือคณะกรรมการธิการมีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ (2)²⁰

(1) การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

หลักการนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 144 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยบทบัญญัติในลักษณะนี้ได้เริ่มมีขึ้นในข้อบังคับการประชุมปรึกษาหารือของสภาผู้แทน พ.ศ. 2513²¹ บัญญัติไว้ในข้อ 113 ดังนี้

“ข้อ 113 ห้ามมิให้แปรญัตติในจำนวนเงินซึ่งมีข้อผูกพันอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในกรณีมีปัญหาว่ารายจ่ายใด มีข้อผูกพันเช่นว่านี้หรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยชี้ขาด”

ต่อมาได้มีการนำบทบัญญัติดังกล่าวนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่าการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ

การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ให้กระทำได้ภายในสี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน หากเห็นว่ากรณีมีมูลให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้

²⁰ ผู้สนใจที่มาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว ดู รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540 สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32/2550 (เป็นพิเศษ) วันอาทิตย์ที่ 24 มิถุนายน 2550 สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²¹ ราชกิจจานุเบกษา หน้า 1 เล่ม 87 ตอนที่ 18 วันที่ 4 มีนาคม 2513

เป็นครั้งแรกในมาตรา 133²² ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 และได้บัญญัติทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ²³ ความมุ่งหมายของการกำหนด

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 133.

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่งให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าพ้นกำหนดนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 77

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้น วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้นำบทบัญญัติมาตรา 129 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใשרายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 146.

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่งให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 88

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้น วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้นำบทบัญญัติมาตรา 142 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลด หรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใשרายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

เช่นนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติแทรกแซงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร แต่มุ่งให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบและกลั่นกรองการจัดทำงบประมาณที่เป็นรายจ่ายแผ่นดินเพื่อให้เกิดความรอบคอบและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เป็นหลักว่า ฝ่ายนิติบัญญัติอาจปรับลดงบประมาณรายจ่ายลงได้ เว้นแต่ที่กำหนดไว้เฉพาะในรัฐธรรมนูญที่ห้ามปรับลดเท่านั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญในทุกฉบับต่อมาก็ล้วนแต่มีบทบัญญัติทำนองเดียวกันนี้ ทั้งนี้ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

- เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
- ดอกเบี้ยเงินกู้
- เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของมาตรา 144 วรรคหนึ่ง ที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่ม เนื่องจากการแปรญัตติเพิ่มเป็นการเพิ่มเงินงบประมาณ เป็นการสร้างโครงการขึ้นใหม่อันเป็นการก้าวล่วงหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ส่วนการลดหรือตัดทอนรายจ่ายถือเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เกิดความคุ้มค่า มีเป้าหมายตรงตามความจำเป็นของราษฎรและมีประสิทธิภาพ อันเป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา²⁴

ในการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการอภิปรายไว้ถึงเหตุที่มีการบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติตัดหรือปรับลดงบประมาณ เนื่องจากก่อนรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ประกาศใช้ งบประมาณที่ถูกแปรญัตติตัดหรือปรับลดจะถูกนำมาจัดสรรให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เรียกกันว่า “งบ ส.ส.” หรือ “งบพัฒนาจังหวัด” นำไปสู่การทุจริตได้โดยง่าย จึงเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญ ปี 2540 บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอขอแปรญัตติปรับลดงบประมาณ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งรัฐธรรมนูญ ปี 2550 ก็นำหลักการนี้มาบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน จึงควรนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย²⁵

²⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), น.249.

²⁵ บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ครั้งที่ 50 วันพุธที่ 23 ธันวาคม 2558 ถึง ครั้งที่ 92 วันพฤหัสบดีที่ 25 กุมภาพันธ์ 2559 เล่ม 2, น.12-14.

ประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ 32/2543 ว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวน ในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้แปรญัตติ ได้เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน อันได้แก่ เงินสงเคราะห์ เงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย อีกทั้ง ในการพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการกรรมาธิการวิสามัญ ยังได้ห้าม การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมาธิการวิสามัญ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีการ ดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายจนมีผลให้สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการวิสามัญ มีส่วนในการใช้งบประมาณ รายจ่าย นอกจากนั้น หลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญและ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้มีอำนาจ จัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ งบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่อาจมีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือ จำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากหลักการ ดังกล่าวมีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอคำขอ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ โดยต้องเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยตนเอง คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ในฐานะที่ได้รับ แต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรให้ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ย่อมไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติม รายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญฯ และกรรมาธิการวิสามัญฯ ทั้งที่เป็นและมีได้เป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่อาจเสนอหรือยกคำขอของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้ให้ความเห็นชอบ ขึ้นพิจารณาได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมาธิการวิสามัญฯ ไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ได้

บทบัญญัติในมาตรา 144 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดห้ามมิให้มีการแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันใน 3 กรณีนี้ได้ คือ (1) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ และ (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย ซึ่งหากมีการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่กระทำการดังกล่าวย่อมทำให้กระบวนการตรากฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดต่อหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดงบประมาณ

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้โดยเฉพาะไว้ในมาตรา 144 หรือบทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ การตรวจสอบว่าการพิจารณา ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายที่มีการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคหนึ่ง โดยการแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการงบประมาณรายจ่าย จะต้องกระทำโดยใช้ช่องทางในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ในกรณีปกติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบมาตรา 7 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เพื่อโต้แย้งว่าร่างกฎหมายดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ²⁶ เช่นเดียวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายในกรณีอื่น ๆ เช่น การประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามมาตรา 141 วรรคสอง หรือ

²⁶ เทียบเคียงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2-3/2563 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการแสดงตนอันเป็นเท็จในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 ส่งผลให้การลงมติในวาระที่สองและวาระที่สามดำเนินการโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญกำหนดคำบังคับให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเฉพาะในวาระที่สองและวาระที่สามเท่านั้น

กระบวนการนิติบัญญัติทางงบประมาณตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทบัญญัติดังกล่าวก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายไว้เช่นเดียวกันในมาตรา 144 วรรคสาม แต่เป็นหลักเกณฑ์การตรวจสอบกรณีที่มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสองเท่านั้น มิได้รวมถึงการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคหนึ่งแต่อย่างใด

(2) การห้ามสมาชิกวุฒิสภาหรือคณะกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ

หลักการนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ความในวรรคสองนี้เป็นบทบัญญัติที่เคยมีมาก่อนในมาตรา 180²⁷ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540²⁸ และ

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 180.

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่งให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ก็ได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93

ถ้าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าววุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้นำบทบัญญัติมาตรา 176 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมีให้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในมาตรา 168²⁹ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยบทบัญญัติ

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

²⁸ มন্ত্রীรัฐสุวรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), น.288-289.

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 168.

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ก็ได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 150

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าววุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา 148 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดตอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์เงินกุ
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเจตนารมณ์³⁰ เพื่อยกเลิกงบประมาณรายจ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือที่เรียกว่ากัน “งบ.ส.ส.” หรือ “งบความเสี่ยงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” หรือที่มีการเรียกชื่อโครงการอย่างเป็นทางการว่า “งบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด”³¹ ซึ่งแต่เดิมเคยมีการจัดสรรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนละประมาณ 5-10 ล้านบาท ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180 วรรคหก จึงได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการเลือก การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้นำหลักการดังกล่าวนี้มาบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการการ ใช้วิธีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำใด ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์จากการที่ตนมีหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายหรือนำงบประมาณนั้นลงในเขตพื้นที่เลือกตั้งของตน เพื่อให้ได้รับประโยชน์ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

จากการศึกษาที่มาหรือพัฒนาการของบทบัญญัติดังกล่าวนี้พบว่า งบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีข้อพิจารณา ดังนี้³²

1. งบพัฒนาจังหวัดสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้พอสมควร แต่เนื่องจากเป็นงบประมาณจำนวนน้อยมากเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมุ่งกระจายงบประมาณไปยังโครงการต่าง ๆ ให้ครอบคลุมพื้นที่เลือกตั้งของตนเองมากที่สุด ดังนั้น การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนจึงได้รับผลน้อยตามไปด้วย

ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่า งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการ ได้โดยตรง

³⁰ สำนักกรรมการการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, สิงหาคม 2550, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), น.166-168

³¹ ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยกรณีการคลังภาครัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), น.279-280.

³² สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, “งบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” (รายงานการวิจัยเสนอต่อ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541), น.159-160.

2. งบประมาณจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพแต่ประการใด เพราะการเลือกโครงการให้ได้รับงบประมาณไม่มีหลักเกณฑ์ การบริหารโครงการไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรง อีกทั้งขาดการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ

3. งบประมาณจังหวัดมีการทุจริตในแง่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักมอบหมายให้ญาติหรือพรรคพวกเป็นผู้ได้รับประโยชน์ในการประมูลหรือรับงานซึ่งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับผลประโยชน์ไปด้วย

4. งบประมาณจังหวัดมีลักษณะซ้ำซ้อนกับงบประมาณแผ่นดินของรัฐ

5. ประชาชนจำนวนมากทั้งในชนบทและในเมืองไม่เห็นด้วยกับงบประมาณจังหวัด

ในอดีตก่อนปี พ.ศ. 2511 นั้น การแปรรูปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมิได้มีเจตนามุ่งที่จะแปรรูปเพื่อนำเงินงบประมาณไปอยู่ในอำนาจใช้จ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเริ่มมีแนวคิดที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวงเงินที่จะนำไปใช้จ่าย โดยให้เหตุผลว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พบเห็นปัญหาของประชาชนโดยตรงบ้าง มีราษฎรมาร้องเรียนเพื่อให้แก้ไขปัญหาก็บ้าง จึงเริ่มมีการแปรรูปเพื่อถักเงินส่วนหนึ่งไว้ให้อยู่ในอำนาจที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำไปใช้จ่ายทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาของราษฎรได้โดยตรง และมีแนวโน้มที่จำนวนเงินดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้นทุกปี และแนวโน้มที่จะเกิดการทุจริตอันเนื่องมาจากการจัดทำโครงการดังกล่าวมากขึ้น จึงได้มีการแก้ปัญหาโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 180 วรรคหกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนี้ “ในการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการธิการ การเสนอการแปรรูปหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้”

เจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือคณะกรรมการธิการเสนอแปรรูปหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ เพราะมิใช่หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่การบริหารจัดการและใช้จ่ายงบประมาณนั้นเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งหลักการนี้ต่อมาได้บัญญัติไว้ในมาตรา 168 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในชั้นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ ได้มีการอธิบายในประเด็น

เกี่ยวกับ “การมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้” ซึ่งบทบัญญัติทำนองนี้ได้ถูกกำหนดขึ้นมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปี 2540 โดยมีข้อสังเกตจากสำนักงานงบประมาณเสนอให้มีการทบทวนความดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า³³

1. การเข้าไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยปกติย่อมไม่สามารถกระทำสำเร็จได้เฉพาะจากการเสนอคำแปรญัตติ หรือการกระทำประการใด ๆ ในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายนิติบัญญัติ

2. ความดังกล่าวบัญญัติถึงการอนุมัติหรือการจัดสรรงบประมาณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงทำให้ความหมายจำกัดเฉพาะการอนุมัติหรือการจัดสรรงบประมาณโดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งเป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณ

3. กรณีเจตนารมณ์ให้คำว่า “การอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณ” ให้ความความถึงขั้นตอนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นด้วย อาจถูกนำไปใช้เป็นข้อโต้แย้งว่าเป็นการบัญญัติฐานความผิดขึ้นใหม่โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

นอกจากนี้ สำนักงานงบประมาณยังได้เสนอให้พิจารณาปรับปรุงความในบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพิ่มเติม โดยมีเหตุผลว่า คณะรัฐมนตรีอาจมีรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ซึ่งอาจมีการแปรญัตติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย แต่อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติข้อความในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีบัญญัติข้อห้ามในลักษณะดังกล่าวแล้ว รูปแบบการแปรญัตติเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจใช้จ่ายเงินงบประมาณยังคงเกิดขึ้นตลอดมาและมีจำนวนสูงขึ้นตามลำดับ และพฤติกรรมแห่งการกระทำส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการดำเนินการอย่างครบวงจร โดยร่วมกันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ประจำ โดยที่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่ได้บัญญัติสภาพบังคับ

³³ บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 95 วันอังคารที่ 1 มีนาคม 2559 ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3, น.8.

แก่ผู้ที่ไม่ได้ฟันฝ่าชัดเจน ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้กำหนดโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีการกระทำที่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ ตามความในวรรคสาม แห่งมาตรานี้ โดยแบ่งโทษเป็นดังนี้³⁴

1) การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาโดยให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืบ โดยกำหนดอายุความในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไว้เป็นเวลาสี่สิบปีนับแต่วันที่ที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

2) คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการ หรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่าการกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืบด้วย โดยกำหนดอายุความในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไว้เป็นเวลาสี่สิบปีนับแต่วันที่ที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ อายุความที่กำหนดไว้สี่สิบปีดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้มีเวลาพอสมควรในการตรวจสอบและเรียกคืนเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะสามารถดำเนินการได้เมื่อรัฐบาลที่กระทำการอันไม่ชอบนั้นได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เพื่อการป้องกันการครอบงำการใช้จ่ายงบประมาณ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ที่เห็นว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสองให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณ โดยรู้ว่าการดำเนินการอันเป็นการ

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสาม.

ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบให้พ้นจากความรับผิด เพื่อให้มีพยานในการดำเนินคดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการธิการ หรือคณะรัฐมนตรีที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ และเป็นช่องทางสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สุจริตที่จะต้องดำเนินการไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายการเมือง ในอันที่ไม่ต้องไปร่วมรับผิดชอบด้วย โดยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน หากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามวรรคสาม และห้ามเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งเพื่อความปลอดภัยและเพื่อให้มีผู้กล้าแจ้งเบาะแสในการดำเนินคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 144 วรรคสี่และวรรคหก

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 144 ส่วนนี้ เพิ่มเติมและแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาในอดีต เนื่องจากในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะให้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง³⁵ อันเป็นลักษณะเฉพาะของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากความพยายามในการแก้ไขปัญหา “งบ ส.ส.” ที่แม้จะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา แต่ก็ยังไม่อาจจัดปัญหาเหล่านี้ให้หมดสิ้นไป ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงออกแบบและวางกลไกเพื่อแก้ปัญหการเข้าไปมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งเป็นเงินของประชาชนทั้งชาติเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง³⁶

3.2 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายโดยศาลรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็นหลักการพื้นฐานที่ทำให้กฎหมายต่าง ๆ ไม่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 5³⁷

³⁵ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กลไกตามรัฐธรรมนูญเพื่อปราบปรามการทุจริต, (มิถุนายน 2560), น.2-8.

³⁶ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 21, น.250- 252.

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 5.

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือควบคุมให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่ง เพราะหากไม่มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้วก็จะทำให้กฎหมายธรรมดาที่ล่วงละเมิดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับได้เท่ากับยอมให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยปริยายนั่นเอง³⁸ ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเป็นกฎหมายที่ตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นกัน กล่าวคือ กระบวนการตราและเนื้อหาของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนี้

3.2.1 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในกรณีทั่วไป

หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นหลักการที่เรียกร้องให้กฎหมายทั้งหลายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตลอดจนกฎหมายอื่นที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารแต่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (1)³⁹ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ฉะนั้น ในกรณีที่มีปัญหาว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือประกาศคณะปฏิวัติบางฉบับที่มีค่าบังคับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ย่อมเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรอง

³⁸ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), น.3-8.

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 210.

ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

(2) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ

(3) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การยื่นคำร้องและเงื่อนไขการยื่นคำร้อง การพิจารณาวินิจฉัย การทำคำวินิจฉัย และการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ให้นำความในมาตรา 188 มาตรา 190 มาตรา 191 และมาตรา 193 มาใช้บังคับแก่ศาลรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

ที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารย่อมเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 197⁴⁰ กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครองที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง⁴¹

หากพิจารณามาตรา 144 วรรคหนึ่ง⁴² ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดข้อจำกัดแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเอาไว้ 2 ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก รัฐธรรมนูญห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันได้ เพราะการเพิ่มรายการรายจ่ายหรือเพิ่มจำนวนเงินงบประมาณในรายการรายจ่าย ย่อมเป็นการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายอันนำไปสู่การเพิ่มภาระทางการคลังของประเทศ อีกทั้ง หากยอมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมรายการหรือเพิ่มงบประมาณในรายการต่าง ๆ ได้ ย่อมเท่ากับให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ซึ่งจะขัดต่อหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดจ่ายเงินแผ่นดิน อำนาจในการริเริ่มหรือการเพิ่มงบประมาณเป็นของฝ่ายบริหาร ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่สามารถแปรญัตติเพิ่มรายจ่ายได้ แต่สามารถแปรญัตติตัดหรือลดรายจ่ายที่ไม่ใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันได้

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย เช่น เงินเบี้ยหวัด เงินสมทบบำเหน็จหรือบำนาญ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากเงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้และ

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 197.

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

⁴¹ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท, คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), น.18-21.

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคหนึ่ง.

ดอกเบี้ยเงินกู้เป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องดำเนินการชำระหนี้ตามข้อผูกพันที่รัฐบาลได้ไปกู้เงินไว้ ส่วนเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายนี้เป็นกรณีกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินเพื่อการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีกองทุนผู้สูงอายุซึ่งเป็นกองทุนที่มีการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยรัฐบาลต้องจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทำให้รัฐบาลมีข้อผูกพันต้องจ่ายเงินจำนวนดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่มีอำนาจในการแปรญัตติเป็นการลดหรือตัดรายจ่ายตามข้อผูกพันนี้

อนึ่ง หากมีกรณีที่เข้าข่ายเป็นการกระทำอันฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทบัญญัติมาตรา 144 หรือบทบัญญัติมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าจะดำเนินการเพื่อตรวจสอบว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างไร ดังนั้น การตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายชอบด้วยมาตรา 144 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่นั้น ก็จะต้องดำเนินการเช่นเดียวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติที่บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 148⁴³ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบ

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 148.

ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 81

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

มาตรา 7 (1)⁴⁴ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

จากการศึกษาบทบัญญัติมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบมาตรา 7 (1) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายว่าชอบด้วยมาตรา 144 วรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81

⁴⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561, มาตรา 7.

ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

- (1) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย
- (2) คดีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ
- (3) คดีเกี่ยวกับการร้องขอให้เลิกการกระทำล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (4) คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ
- (5) คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา
- (6) คดีเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้
- (7) คดีเกี่ยวกับการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการสิทธิ ส่วนไม่มาโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย
- (8) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา
- (9) คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของความเป็นรัฐมนตรี
- (10) คดีเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา
- (11) คดีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
- (12) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
- (13) คดีอื่นที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาล

(1) **ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง** มาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดว่าก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย องค์กรดังต่อไปนี้สามารถดำเนินการเพื่อส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ หากเห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(1.1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(1.2) นายกรัฐมนตรีโดยสามารถส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้โดยตรงและแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

(2) **เหตุแห่งการร้อง** การตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเนื่องมาจากการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของมาตรา 144 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ มีการแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

การเพิ่มเติมรายการและจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น เป็นการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ในมาตราใด มาตราหนึ่งหรือหลายมาตรา ซึ่งในแต่ละมาตรานั้นจะกำหนดว่าหน่วยงานนั้น ซึ่งอาจเป็นกระทรวงและหน่วยงานในกำกับให้ตั้งงบประมาณเป็นจำนวนเท่าไร และแต่ละ

หน่วยงานย่อยนั้นก็มีแผนงานและในแต่ละแผนงานมีจำนวนงบประมาณที่ตั้งไว้จำนวนที่บาท ซึ่งยอดในส่วนนี้ มาตรา 144 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญกำหนดห้ามไว้ไม่ให้มีการแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม

การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือนายกรัฐมนตรี ดำเนินการเพื่อเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของมาตรา 144 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ ก็คือการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายนั่นเอง โดยนอกจากกรณีตามมาตรา 144 วรรคหนึ่งแล้ว ยังปรากฏบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อีกหลายมาตราที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณรายจ่ายไว้ เช่น หลักเรื่องการประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่กำหนดไว้ในมาตรา 141 วรรคสอง⁴⁵ หรือการกำหนดกระบวนการนิติบัญญัติทางงบประมาณไว้ในมาตรา 143⁴⁶ ซึ่งหากสมาชิกสภาผู้แทน

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 141 วรรคสอง.

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีให้เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภาศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการโดยตรงก็ได้

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 143.

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ก็ได้ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวไว้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81

ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้นำความในมาตรา 138 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้สภาผู้แทนราษฎรขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม มิให้นับรวมระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา 144 วรรคสาม

ราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่ามีการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติเหล่านี้ ก็สามารถดำเนินการเพื่อเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน

(3) การระงับการนำร่างกฎหมายขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยเป็นการชั่วคราว ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

(4) ผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หากศาลรัฐธรรมนูญมีความวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายขัดหรือแย้งต่อมาตรา 144 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะส่งผลต่อร่างกฎหมายดังกล่าว ดังต่อไปนี้

(4.1) ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับตามมาตรา 148 วรรคสาม

(4.2) ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มิใช่กรณีตามมาตรา 148 วรรคสาม กล่าวคือ ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและข้อความนั้นไม่ใช่สาระสำคัญให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปไม่ได้ตกไปทั้งฉบับแต่อย่างใด และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยในกรณีดังกล่าว มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเหมือนกับการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติทั่วไป กล่าวคือ ทั้งในส่วนเนื้อหาของเนื้อหาและกระบวนการตรา ได้แก่

(1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2-3/2563 วินิจฉัยว่า การกระทำโดยไม่สุจริตใช้สิทธิออกเสียงลงมติแทนผู้ที่ไม่ได้อยู่ร่วมประชุมด้วยนั้น เป็นการละเมิดหลักการ

พื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในอาณัติมอบหมายของผู้ใด และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 144 ทั้งสมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 120 วรรคสาม และการออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 80 วรรคสาม ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ปรากฏว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2563 เวลาประมาณ 19.30 นาฬิกา ถึงวันที่ 11 มกราคม 2563 ซึ่งเป็นการพิจารณาวาระที่สอง และวาระที่สาม ปรากฏการแสดงตนและลงมติของนายฉลอง เทิดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งที่ นายฉลอง เทิดวีระพงศ์ รับรองว่าไม่อยู่ในที่ประชุมตามวันและเวลาดังกล่าว ย่อมมีผลเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่สุจริต ทำให้ผลการลงมติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 ในวันและเวลาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ปัญหาว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ตกไปทั้งฉบับ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557 หรือไม่ เห็นว่า ประเด็นข้อวินิจฉัย พุทธการณแห่งคดี และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว แตกต่างจากประเด็นข้อวินิจฉัย พุทธการณแห่งคดี และบทกฎหมายในคดีนี้อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ คดีนี้ไม่มีประเด็นเกี่ยวกับข้อความอันเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่มีปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น ทั้งข้อเท็จจริงในคดีนี้ก็ปรากฏชัดว่าการพิจารณาออกเสียงลงมติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ และการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ในวาระที่สองได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกประการ ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่เสร็จสมบูรณ์ก่อนแล้ว นอกจากนี้ ยังมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ประเทศชาติจะต้องได้กฎหมายฉบับนี้ไปช่วยแก้ปัญหาความล่าช้าและอุปสรรคในการเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดินอีกด้วย ซึ่งในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 74 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดคำบังคับไว้ในคำวินิจฉัยได้ด้วยซึ่งบทกฎหมายดังกล่าวนี้มิได้มีอยู่ในอดีต อาศัยอำนาจ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 74 ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้ถูกต้องเฉพาะในวาระที่สอง และวาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิการ แต่การพิจารณาลงมติในวาระที่หนึ่ง และในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิการก่อนนำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาออกเสียงลงมติตามลำดับมาตราในวาระที่สองซึ่งได้เสร็จสิ้นไปก่อนที่จะมีการกระทำอันไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นขั้นตอนที่ชอบและมีผลสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญแล้ว จากนั้นให้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขให้ถูกต้องดังกล่าวให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญต่อไป พร้อมทั้งให้สภาผู้แทนราษฎร รายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย

(2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด บัญญัติว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และวรรคเก้า บัญญัติว่า ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาลและองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการสิทธิการ ได้โดยตรง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด เพื่อเป็นหลักประกันแก่หน่วยงานดังกล่าวว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นจะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการสิทธิการซึ่งเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำในการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐเพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้เป็นไปโดยอิสระ และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยมิต้องถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นได้มีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 โดยมาตรา 27 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของศาล และมาตรา 28 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา 222 วรรคสาม มาตรา 227 วรรคสาม และ

มาตรา 251 วรรคสาม บัญญัติให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ภายใต้อำนาจเป็นอิสระดังกล่าว กระบวนการจัดทำและการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของฝ่ายบริหารก็มีความสำคัญเช่นกัน โดยหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นนั้น ความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรให้สอดคล้องกับรายจ่ายของรัฐและรายจ่ายตามข้อผูกพันที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรมภายใต้กรอบภารกิจของประเทศ อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับรายรับที่จะนำมาจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณอันมีอยู่อย่างจำกัด จึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นของรัฐที่ไม่สามารถจะจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นได้เต็มวงเงินที่เสนอขอรับการสนับสนุน โดยอาจมีการตัดทอนหรือเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นตามลำดับความสำคัญและความจำเป็นของการบริหารกิจการบ้านเมือง

ข้อที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ได้มีโอกาสชี้แจงในชั้นการแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญฯ นั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคเก้า บัญญัติแต่เพียงการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้มันไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง โดยมีได้มีบทบังคับเด็ดขาดให้คณะกรรมการต้องเรียกบุคคลใดมาแสดงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในการแปรญัตติแต่อย่างใด แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคเก้า มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการต้องรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็นของรัฐสภาศาล และองค์กรตามวรรคแปดในชั้นการแปรญัตติก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการให้ความเป็นธรรมแก่หน่วยงานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด ดังนั้น จึงควรที่จะให้หน่วยงานดังกล่าวมีโอกาสแสดงเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการได้โดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงในคดีนี้ ปรากฏว่าหน่วยงานทั้งสามมีโอกาสได้ชี้แจงแสดงเหตุผลการของงบประมาณต่อคณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการวิสามัญฯ แล้วและคณะกรรมการวิสามัญฯ ก็ได้รับรายงานของคณะอนุกรรมการฯ อีกทั้ง ได้รับทราบถึงเหตุผล และความจำเป็น

ดังกล่าวประกอบการพิจารณาแล้ว กรณีจึงยังไม่ถึงขนาดเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยขาดหลักเกณฑ์และเหตุผล อันจะทำให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ขัดหรือแย้งหรือตร้าขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า

(3) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2552 วินิจฉัยว่า ผู้ร้องได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ในชั้นการแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ของคณะกรรมการธิการในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ไม่ได้นำเสนอรายละเอียดของแผนงานและโครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ เสนอขอเพิ่มงบประมาณผ่านสำนักงบประมาณเพิ่มเติม เพื่อทดแทนงบประมาณที่คณะกรรมการธิการได้ปรับลดลงไปกว่า 22,000,000,000 บาท ให้ชัดเจน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นการขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ตร้าขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 วรรคหนึ่งหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 167 วรรคหนึ่งดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ใช้ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเท่านั้น มิได้ใช้บังคับกับการขอแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามคำร้องแต่อย่างใด กรณีตามคำร้องจึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 167 วรรคหนึ่ง ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย อาศัยเหตุผลดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 144 วรรคหนึ่ง (1) และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 17 (7)

(4) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2543 วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180 วรรคห้า บัญญัติว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย”

และวรรคหก บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้” พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ โดยให้แปรญัตติได้เฉพาะในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน อันได้แก่ เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย อีกทั้ง ในการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการวิสามัญฯ ยังได้ห้ามการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการวิสามัญฯ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายจนมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการวิสามัญฯ มีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย นอกจากนั้น หลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้มีความอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นเพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้มีความอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่อาจมีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ จากหลักการดังกล่าว มีผลทำให้ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอค่าของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้มี

อำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ด้วยตนเอง คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรให้ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ย่อมไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ได้ ส่วนคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ และกรรมาธิการวิสามัญฯ ทั้งที่เป็นและมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่อาจเสนอหรือยกคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้ให้ความเห็นชอบขึ้นพิจารณาได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมาธิการวิสามัญฯ ไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ได้

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เข้าไปวิเคราะห์ในเนื้อหาแห่งคดีโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงในคดีเป็นหลักว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. นั้น ชอบด้วยเนื้อหาหรือกระบวนการตราหรือไม่ และคำวินิจฉัยก็เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคแรก บัญญัติห้าม “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” เหตุใดจึงไม่บัญญัติห้าม “สมาชิกวุฒิสภา” ในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติด้วย คำตอบคือ ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการแปรญัตติแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 143 มีอำนาจเพียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายทั้งฉบับเท่านั้น ทำให้โดยสภาพสมาชิกวุฒิสภาจึงไม่สามารถแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้ จึงไม่มีความจำเป็นที่กฎหมายต้องบัญญัติห้ามสมาชิกวุฒิสภาไว้ด้วย⁴⁷

⁴⁷ สุปรียา แก้วละเอียด, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.292-293.

3.2.2 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่าย ในกรณีเฉพาะ : การตรวจสอบการมีส่วนในการใช้งบประมาณ ตามมาตรา 144 วรรคสาม

มาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดว่าในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้ บทบัญญัติดังกล่าวมีขึ้นเพื่อยกเลิก งบ ส.ส. หรืองบพัฒนาจังหวัด ซึ่งมีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ วิชาการ เสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์จากการที่ตนมีอำนาจในการพิจารณารายจ่าย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดกลไกการตรวจสอบการมีส่วนในการใช้งบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ ตามมาตรา 144 วรรคสอง เป็นการเฉพาะไว้ในมาตรา 144 วรรคสาม ตามความดังต่อไปนี้

“ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการ หรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้งให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า

ตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย”

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 7 (7) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จากการศึกษาบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สามารถอธิบายขั้นตอนการพิจารณาและผลที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ ได้ดังต่อไปนี้

(1) **ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง** มาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เป็นผู้มีสิทธิสามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาในกรณีดังกล่าว

(2) **เหตุแห่งการร้อง** การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จะเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวได้ เมื่อเห็นว่ามีกระทำความผิดฝ่าฝืนบทบัญญัติของมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ มีการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ การเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณในลักษณะทางตรง เช่น กรณีของ จบ ส.ส. หรืองบประมาณจังหวัดในอดีต การเข้าไปมีส่วนใช้งบประมาณในลักษณะทางอ้อม เช่น การแปรญัตติเพื่อสนับสนุนรายจ่ายในโครงการที่จะไปลงทุนร่วมกับบริษัทเอกชนที่สมาชิกวุฒิสภาเป็นเจ้าของร่วมด้วย เป็นต้น

(3) **กำหนดระยะเวลาการพิจารณา** เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ามีกระทำความผิดฝ่าฝืนบทบัญญัติของมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

แล้วศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว

(4) ผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะส่งผลกระทบต่อกรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหลายประการ ดังต่อไปนี้

(4.1) ผลต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของมาตรา 144 วรรคสอง ให้การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลไป ซึ่งมีประเด็นปัญหาต้องพิจารณาว่าจะสิ้นผลไปทั้งฉบับเหมือนกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 148 หรือไม่ คณะผู้วิจัยเห็นว่าเมื่อตรวจสอบบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ไม่ปรากฏบทบัญญัติในเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด จึงควรที่จะนำมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญมาใช้โดยอนุโลมกับกรณีนี้ได้เช่นกัน แต่เนื่องจากร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายนี้เป็นสิ่งสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน หากตีความให้ตกไปทั้งฉบับอันเนื่องมาจากการกระทำที่ต้องห้ามตามมาตรา 144 วรรคสองแล้ว จะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณและส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างกว้างขวาง การตีความโดยนำบทบัญญัติมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะต้องตีความเท่าที่ไม่เป็นการขัดขวางหรือกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินเกินสมควร กล่าวคือ จะต้องตีความว่า ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลลงเท่านั้น และถือเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยมีการกระทำดังกล่าวนั้นมาก่อน โดยต้องกลับไปเริ่มต้นการใหม่ก่อนที่จะมีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำที่เข้ามามีส่วนในการใช้งบประมาณทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดคำบังคับส่วนนี้ไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 74 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561⁴⁸

⁴⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561, มาตรา 74.

ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาล หากมีความจำเป็นจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลไว้ในคำวินิจฉัยนั้น โดยศาลอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ ตามความจำเป็นหรือสมควร ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และให้อำนาจ

(4.2) ผลต่อผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

หลักการลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายเพื่อนำไปใช้เอง ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือการเข้าไปมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ อันจะเป็นการก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตมากขึ้น ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้เพิ่มความในวรรคสามของมาตรา 144 ขึ้น เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า หลักเกณฑ์และข้อห้ามในทำนองเดียวกับมาตรา 144 วรรคสอง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังไม่มีสภาพบังคับที่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าวนั้น เป็นการกระทำที่มุ่งแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง โดยใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายโดยมิชอบ อันเข้าข่ายการกระทำโดยทุจริต และในอดีตที่ผ่านมาหากมีการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือข้อห้ามตามมาตรา 144 วรรคสอง ก็ยังไม่สามารถเอาผิดกับผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการที่ได้เด็ดขาดทั้งการให้พ้นจากตำแหน่งหรือสิ้นสมาชิกภาพ การตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และความรับผิดชอบในการชดเชยความเสียหายจากการฝ่าฝืนดังกล่าว เพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าไว้ในมาตรา 144 วรรคสาม นอกจากนี้ ยังได้กำหนดเพิ่มความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่รับรู้หรือมีส่วนร่วมในการฝ่าฝืนดังกล่าวให้ต้องรับโทษทางวินัยและทางแพ่งด้วย หากมิได้แจ้งการกระทำอันฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 144 วรรคสี่ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสอบสวน โดยหากเห็นว่ามิใช่ผู้สามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้อำนาจวินิจฉัยตามมาตรา 144 วรรคสาม ได้อีกช่องทางหนึ่ง โดยการเพิ่มเติมกลไกในการ

หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล

ลงโทษต่อสมาชิกวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการกำหนดความรับผิดในการชดใช้
เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ยนั้น เป็นมาตรการเฉพาะของประเทศไทยโดยแท้

สำหรับผลต่อผู้ที่กระทำการที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของมาตรา 144 วรรคสอง
ที่กำหนดไว้ในมาตรา 144 วรรคสาม มีดังนี้

1) ถ้าผู้ที่กระทำการที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของมาตรา 144 วรรคสอง
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
หรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ
มีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น

2) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามี
การกระทำการที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว แต่มิได้สั่งยับยั้งให้คณะรัฐมนตรีพ้นจาก
ตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัคร
รับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ใน
ที่ประชุมในขณะที่มีมติ

(4.3) ผลต่อการเยียวยาชดใช้ ผู้ที่กระทำการที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติ
ของมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
จะต้องรับผิดชอบชดใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย ภายในอายุความยี่สิบปีนับแต่วันที่
มีการจัดสรรงบประมาณนั้น

บทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มุ่งประสงค์ที่จะป้องกัน
มิให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนในการใช้จ่ายเงินงบประมาณซึ่งเป็นรายจ่ายแผ่นดิน
เพราะจะเป็นการขัดกับหลักการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา หากปล่อยให้
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการ เข้ามามีส่วนในการใช้จ่าย
งบประมาณซึ่งเป็นรายจ่ายแผ่นดินแล้ว ก็จะทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล
ตามหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐเสียไป โดยในประเด็นนี้ได้มีหนังสือของประธาน
กรรมการร่างรัฐธรรมนูญถึงรองนายกรัฐมนตรีหรืออธิบดีความมุ่งหมายของมาตรา 144
วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งอธิบายความ
ไว้ว่า

“คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขอเรียนว่า มาตรา 144 วรรคสอง
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรสมาชิกวุฒิสภาหรือคณะกรรมการธิการเสนอแปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใด ๆ

อันมีผลให้ผู้มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประโยชน์อันเป็นส่วนตน มิได้ห้ามให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ คณะกรรมการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อประโยชน์ของทางราชการ”⁴⁹

อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายที่ต้องการป้องกันมิให้เกิดการทุจริตในการใช้เงินงบประมาณซึ่งเป็นเงินแผ่นดิน โดยได้มีการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้หลายกรณี ดังนี้

(1) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2546 วินิจฉัยว่า ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มาตรา 17 เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุน เฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์ การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำโครงการ ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งสองกรณีดังกล่าว โดยมีหลักเกณฑ์ที่ต้องเป็นไป ตามแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาตามยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศและแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวตามที่คณะรัฐมนตรีวางไว้ ทั้งนี้ ได้ผ่านการพิจารณากลับกรองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามที่ คณะรัฐมนตรีมอบหมาย และจัดส่งสำนักงานงบประมาณเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการ วิสามัญ เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบ และไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร หรือกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. 2547 หรืออนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่เพิ่มเติมรายการ และกระทำการด้วยประการใดๆ ในงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์ การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย อันมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ กรรมการวิสามัญมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2547 มาตรา 17 ตามที่ผู้ร้อง กล่าวอ้างแต่อย่างใด ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงวินิจฉัยว่า ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มาตรา 17 เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนา

⁴⁹ หนังสือคณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญ ค่วนที่สุด ที่ (รธน.) 546/2560 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2560 เรื่อง ความมุ่งหมายของมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย ไม่ปรากฏว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 180 วรรคหก

(2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2551 วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีว่า ให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีก็ได้ และรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับแต่งตั้งต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพลงด้วยเหตุที่เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี รัฐมนตรีซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เฉพาะตัวอีกด้วย เพียงแต่ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน จะออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 177 วรรคสอง เมื่อคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐสภาและเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ การเสนอเรื่องดังกล่าวเป็นการกระทำโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจตัดสินใจกระทำในรูปของมติคณะรัฐมนตรีโดยการตัดสินใจของรัฐมนตรีที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มิได้กระทำในฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า การเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีที่จัดทำขึ้นโดยส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจจำนวนกว่าหนึ่งแสนล้านบาท และการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญที่ให้ปรับลดลงเหลือจำนวนเพียงสี่หมื่นห้าพันกว่าล้านบาทนั้น ได้ดำเนินการไปตามกระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนข้อเท็จจริงที่ผู้ร้องให้ข้อเท็จจริงชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งเพิ่ม เป็นการแปรญัตติเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการตั้งเพิ่มเพื่อประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ใดหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสัดส่วนในเขตใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการวิสามัญจะมีส่วนในขั้นตอนการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอย่างไร กรณีจึงฟังไม่ได้ว่า มีการกระทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการคนใดเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมดังกล่าว ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมจะเป็นการกระทำ

ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคหก ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคหก

(3) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2552 วินิจฉัยว่า ตามที่คณะรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 โดยตั้งวงเงินไว้ที่ 1,700,000,000,000 บาท ต่อสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นสภาผู้แทน ราษฎรมิมีมติรับหลักการในวาระแรกและมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ต่อมา คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาตัดสินลงงบประมาณลงเป็นจำนวน 22,505,238,100 บาท จากนั้นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ ได้ยื่นคำขอเพิ่มงบประมาณ เพิ่มเติมผ่านสำนักงบประมาณ โดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตามรายการและจำนวน ที่สำนักงบประมาณนำเสนอต่อคณะกรรมการฯ แม้ว่าจำนวนที่ขอเพิ่มงบประมาณ จะเกินกว่าที่คณะกรรมการวิสามัญได้มีมติปรับลดเงินงบประมาณไป แต่ก็เป็น การเสนอเพื่อเป็นทางเลือกให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเห็นว่ารายการใดมีความ เหมาะสมที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายสาธารณะ ที่สำคัญของรัฐบาลและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ แต่การปรับเพิ่ม จะต้องไม่เกินไปกว่าที่ได้ปรับลดไปและเมื่อรวมยอดทั้งหมดแล้วจะต้องไม่เกินกว่า 1,700,000,000,000 บาท ตามวงเงินที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

การที่ผู้ร้องอ้างว่าการขอแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่าย ของคณะรัฐมนตรีมิได้มีเอกสารประกอบที่แสดงรายละเอียดของแผนงานและโครงการ ในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน จนเป็นเหตุให้เกิดข้อสงสัยได้ว่า คณะกรรมการวิสามัญจะพิจารณาโดยไม่มีฐานข้อมูลเพียงพอที่จะใช้ประกอบการ พิจารณา การพิจารณาและการลงมติของคณะกรรมการฯ น่าจะได้กระทำไปโดยมีผลให้ รู้เห็นในการใช้จ่ายงบประมาณส่วนที่เพิ่มขึ้นนี้ด้วย อันเป็นการกระทำไปโดยมีผลให้ กรรมการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงมติเห็นชอบให้มีการเพิ่มเติมงบประมาณ รายจ่ายมีส่วนในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวด้วยไม่ว่าทางตรงก็ทางอ้อมนั้น เป็นเพียงการคาดคะเนและห่วงกังวลของผู้ร้อง แต่จากเอกสารหลักฐานที่ปรากฏในการ พิจารณายังไม่ถึงขนาดที่จะอนุมานข้อเท็จจริงได้ว่าการกระทำของกรรมการหรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดมีผลให้กรรมการหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วน

ในการใช้งบประมาณรายจ่ายอย่างไร อีกทั้ง การชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนผู้ร้องและผู้แทนประธานคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ประกอบกับเอกสารที่เสนอต่อศาลก็ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นว่ามีการเสนอหรืออนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการที่จมีส่วนในการใช้งบประมาณนั้นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม กรณีจึงฟังไม่ได้ว่ามีการกระทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการคนใดเข้าไปมีส่วนในการใช้เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 168 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นว่า ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกรัฐสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงหลักการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับพยานหลักฐานที่ต้องชี้ชัดว่ากรรมการหรือสมาชิกรัฐสภาคงได้มีการกระทำที่ส่งผลให้กรรมการหรือสมาชิกรัฐสภามีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย นอกจากนี้ การพิจารณาว่าการกระทำเช่นใดเข้าลักษณะการมีส่วนในการใช้งบประมาณนั้น จะเป็นการพิจารณาการมีส่วนได้เสียของสมาชิกรัฐสภาหรือกรรมการในการอนุมัติงบประมาณเป็นสำคัญ กล่าวคือ กรรมการหรือสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ของตนในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินที่ก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนตัวของกรรมการหรือสมาชิกรัฐสภาคนนั้น อันเป็นการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ (Conflict of interest) นั้นเอง⁵⁰

แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น เป็นการวินิจฉัยในประเด็นของการมีส่วนทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้เงินงบประมาณ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยังไม่อาจหาหลักเกณฑ์เฉพาะเจาะจงได้อย่างชัดเจนว่า จะมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขอย่างไร จึงจะเป็นการมีส่วนทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้เงินงบประมาณ เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยจากพฤติการณ์แห่งคดีอันเป็นปัญหาข้อเท็จจริงเป็นหลักกว่า พฤติการณ์แห่งคดีและข้อเท็จจริงที่รับฟัง

⁵⁰ สุปรียา แก้วละเอียด, อ้างแล้ว เจียงอรุณที่ 1, น.296.

เป็นยุตินั้น เป็นการกระทำที่เข้าไปมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ ซึ่งการมีส่วนทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้น แม้จะมีส่วนคล้ายคลึงกับเรื่องการมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์ทับซ้อนก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อแตกต่างบางประการที่จะต้องนำมาแบ่งแยกการพิจารณาระหว่าง “การมีส่วนทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย” กับ “การมีส่วนได้เสียในการใช้งบประมาณรายจ่าย” ซึ่งคณะที่ปรึกษาจะได้วิเคราะห์การตีความถ้อยคำดังกล่าวในบทที่ 6 ต่อไป

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยกรณีดังกล่าว ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ปรากฏแต่เพียงการวินิจฉัยในประเด็น “การมีส่วนทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย” เท่านั้น ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการวินิจฉัยว่าการกระทำที่เป็น “การมีส่วนได้เสียทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย” แต่ประเด็นนี้อาจเทียบเคียงพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยที่ผ่าน ๆ มา ในประเด็นของการมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อม และเทียบเคียงประกอบกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองหรือความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

(1) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับจำนวนสามความเห็น โดยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานี้จะเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ อันจะมีผลทำให้ผู้ฝ่าฝืนต้องพ้นจากตำแหน่งที่น่าสนใจ ดังนี้

(1.1) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลห้วยฉัตร (เรื่องเสร็จที่ 20/2544) วินิจฉัยว่า การเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางตรงหรือทางอ้อมนั้น มิได้หมายความว่าตนเองได้ประโยชน์เท่านั้น แต่หมายความว่ารวมถึงประโยชน์ที่คนอื่นได้รับอันเนื่องจากการกระทำของตนตามหน้าที่ที่ตนมีอยู่ด้วย การที่นาย จ. รับเป็นตัวแทนของบุคคลอื่นเพื่อยื่นของสอกราการต่อเทศบาลและทำหน้าที่เจรจาตกลงกับเทศบาลด้วย จึงมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อตัวการตามมาตรา 807 ถึงมาตรา 814 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในฐานะที่เป็นตัวแทนและมีหน้าที่ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นาย จ. มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล นอกจากนั้น นาย จ. ซึ่งมีฐานะสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีหน้าที่รักษา

ประโยชน์ของท้องถิ่น เมื่อนาย จ. ได้กระทำการเข้าเป็นตัวแทนของห้างฯ เพื่อยื่นซอง
สอบราคากับเทศบาลในโครงการของเทศบาลเอง สมาชิกผู้นั้นย่อมมีประโยชน์ที่ขัดกัน
อยู่ทั้งประโยชน์ของเทศบาลและประโยชน์ของห้างฯ และเมื่อมีการกระทำที่เป็นการ
ต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ แล้ว ความเป็นสมาชิกภาพย่อมสิ้นสุดลง และหากมี
กรณีสงสัย ต้องดำเนินการตามมาตรา 19 วรคสองฯ ต่อไป นอกจากนี้ คณะกรรมการ
กฤษฎีกามีข้อสังเกตว่า การกระทำที่เป็นการมีส่วนได้เสียนี้ พระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติ
ไว้ในหมวด 9 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งตาม
บทบัญญัติมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ได้ห้ามเจ้าหน้าที่
ของรัฐเป็นคู่สัญญา เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทรับสัมปทาน
เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างในธุรกิจ
เอกชน ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐ
ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจะอยู่ในข่ายบังคับตามมาตรา
ดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จึงสมควรขอความร่วมมือ
จากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เร่งกำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตราดังกล่าวโดยเร็ว
เพื่อว่าเมื่อได้มีประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว
ผู้ใดฝ่าฝืนยังคงต้องระวางโทษตามมาตรา 112 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ดังกล่าวด้วย

(1.2) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมีส่วนได้เสีย
ของนายกเทศมนตรีตำบลหนองแสง (เรื่องเสร็จที่18/2548) วินิจฉัยว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.
โดยนาย ป. หุ้นส่วนผู้จัดการ ได้ดำเนินงานตามสัญญาจ้างก่อสร้างตามโครงการ
ของเทศบาลตำบลหนองแสงจนเสร็จสิ้นแล้วและส่งมอบงานทุกโครงการให้แก่เทศบาลฯ
แล้ว นาย ป. จึงลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนและหุ้นส่วนผู้จัดการ อีกทั้ง มีการแก้ไข
ทางทะเบียนก่อนที่นาย ป. ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตำบลหนองแสง
ต่อมา นาย ป. ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรี กรณีเช่นนี้ แม้นาย ป.
ยังคงต้องมีความรับผิดชอบในห้างฯ อันเกี่ยวแก่หนี้ซึ่งห้างฯ ได้ก่อให้เกิดขึ้นก่อนที่นาย ป.
ออกจากหุ้นส่วนภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่เมื่อออกจากหุ้นส่วน ตามมาตรา 1068
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่ไม่อาจถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย
ในสัญญาที่เทศบาลฯ เป็นคู่สัญญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 จตุทศ (3) อันจะ
มีผลทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีตามมาตรา 48 ปัญจทศ (5)

แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

(1.3) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมีส่วนได้เสีย ในสัญญาที่ทำกับเทศบาลตำบลหนองกี่ อำเภอหนองกี่ จังหวัดบุรีรัมย์ - คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) (เรื่องเสร็จที่ 78/2547) วินิจฉัยว่า การที่มาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ กำหนดมิให้สมาชิกสภาเทศบาลมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล ก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อที่จะเข้าไปมีประโยชน์ได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการของเทศบาลที่ตนเป็นสมาชิก ดังนั้น ปัญหาเบื้องต้นของข้อหาเรื่องนี้จึงต้องพิจารณาว่า ในวันที่ 5 ตุลาคม 2545 ที่นาย ค. ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหนองกี่ นาย ค. ยังคงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาและมีสิทธิได้รับค่าจ้างตามสัญญาที่ได้ทำไว้ก่อนได้รับเลือกตั้งหรือไม่ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวันที่ 5 ตุลาคม 2545 นั้น นาย ค. ยังเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. อยู่ โดยปรากฏหลักฐานเบื้องต้นว่า มีการแจ้งขอตระเพียนลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2545 แม้ต่อมาภายหลังจะได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมให้การลาออกมีผลตั้งแต่วันที่ 4 ตุลาคม 2545 อันเป็นวันก่อนวันเลือกตั้งก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า นาย ค. ยังได้กระทำการในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าว โดยเป็นผู้ลงนามในหนังสือส่งมอบงานก่อสร้างถนนให้แก่เทศบาลตำบลหนองกี่เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2545 ดังนั้น ในวันที่ 5 ตุลาคม 2545 นาย ค. จึงยังคงเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ด้วยเหตุผลดังกล่าว เมื่อนาย ค. ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหนองกี่ตั้งแต่วันที่ 5 ตุลาคม 2545 และยังคงเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการในห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ซึ่งเป็นคู่สัญญากับเทศบาลตำบลหนองกี่ในสัญญาก่อสร้างถนน ค.ส.ล. แม้ว่าจะได้จดทะเบียนลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2545 กรณีจึงถือได้ว่านาย ค. สมาชิกสภาเทศบาลตำบลหนองกี่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาลตามมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ซึ่งมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหนองกี่สิ้นสุดลงตามมาตรา 19 (6) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ แล้ว

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าการวินิจฉัยเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

นอกจากคณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาบนพื้นฐานของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกด้วย เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในบทบัญญัติว่าด้วยตัวแทน บทบัญญัติว่าด้วยครอบครัว บทบัญญัติในส่วนของหุ้นส่วนบริษัท การมีส่วนได้เสียในการเข้าทำสัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นการมีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณที่มีลักษณะคล้ายหรือเหมือนกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไปด้วยในตัว

(2) คำพิพากษาศาลปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองที่นำมาพิจารณาเทียบเคียงในกรณีนี้ มีจำนวนสามคำพิพากษาดด้วยกัน เพื่อให้เห็นแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองเทียบเคียงกับการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

(2.1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 509/2554 วินิจฉัยว่า ความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดากับบุตร บิดามารดายอมให้ความช่วยเหลือแก่ลูกบุตร อยู่เสมอแม้ว่าบุตรจะบรรลุนิติภาวะหรือมีครอบครัว ส่วนบุตรก็มีหน้าที่ทางศีลธรรมจรรยาที่ต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา เมื่อบุตรเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และมีอำนาจลงนามผูกพันบริษัท ซึ่งประสบภาวะขาดทุนและต้องบริหารกิจการภายใต้สัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่มีระยะเวลาการซื้อคืน มารดาซึ่งเป็นผู้เริ่มก่อการจัดตั้งบริษัท และบริหารกิจการโรงแรมก่อนโอนหุ้นให้บุตร ย่อมต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อให้กิจการมีรายได้เพียงพอที่จะปลดปล่อยภาระหนี้สินและซื้อหลักทรัพย์คืน การที่มารดาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี เป็นหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีดุลพินิจในการพิจารณาหาสถานที่เพื่อจัดการอบรมสัมมนา ได้ใช้อำนาจในการพิจารณาเลือกโรงแรมที่บุตรเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และมีอำนาจบริหารกิจการเป็นสถานที่จัดการอบรมสัมมนาทุกครั้ง ทั้งที่มีโรงแรมในระดับเดียวกันอีกหลายแห่ง จึงเป็นการกระทำโดยมีเจตนาที่จะเอื้อประโยชน์ให้กิจการของครอบครัวมีรายได้เพียงพอที่จะปลดปล่อยภาระหนี้สินมิให้ผิดสัญญาการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาอันเป็นลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

(2.2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 349/2562 วินิจฉัยว่า การที่บิดาซึ่งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้อนุมัติให้จ้างบุตรชายของตนเองซึ่งมีภูมิลำเนาและอยู่อาศัยในบ้านหลังเดียวกัน ปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเมื่อ

บุตรชายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับค่าจ้างไป ย่อมจะนำเงินส่วนหนึ่งไปจุนเจือหรืออุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดตามนัยมาตรา 1563 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงถือได้ว่า การอนุมัติให้จ้างบุตรชายของตนเองเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย แม้กระบวนการจัดจ้างจะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่กรณีเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคู่สัญญา อันเป็นข้อห้าม ตามมาตรา 64/2 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นายอำเภอย่อมมีอำนาจที่จะสอบสวนและวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ตามมาตรา 64 วรรคหนึ่ง (5) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผลและชอบด้วยกฎหมาย

(2.3) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 516/2562 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 64/2 วรรคหนึ่ง (3) มีเจตนารมณ์ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เที่ยงธรรม และเป็นกลาง เพื่อมิให้เกิดกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ของ อบต. กฎหมายจึงห้ามมิให้กระทำการใด ๆ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งในลักษณะมีส่วนได้เสียทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งกรณีจะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น จะต้องเป็นกรณีที่บุคคลผู้นั้นเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการหรือกำกับดูแลกิจการอันเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมดังกล่าวอยู่ด้วย การพิจารณาว่าจะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ว่ามีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ใดที่แสดงให้เห็นได้ว่า บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นได้ใช้โอกาสในฐานะที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวสร้างประโยชน์ให้แก่ตนโดยการเบียดเบียนหรือฉ้อฉลประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะที่ตนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษา

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการห้างหุ้นส่วนจำกัดซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคล ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ถอนตัวออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการและมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหุ้นส่วนและหุ้นส่วนผู้จัดการ จากนั้นก็ได้รับเลือกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในขณะดำรงตำแหน่งก็ไม่ปรากฏ

ข้อเท็จจริงว่าได้กระทำการใดที่จะทำให้ตนได้ประโยชน์จากการที่ห้างหุ้นส่วนจำกัดนี้เข้าทำสัญญากับทางองค์การบริหารส่วนตำบล แม้ว่าห้างหุ้นส่วนจำกัดจะต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องภายหลังส่งมอบงานที่เกิดขึ้นภายในหนึ่งหรือสองปีก็ตาม ก็เป็นการกำหนดหน้าที่ของห้างหุ้นส่วนจำกัดตามสัญญาที่ต้องรับผิดชอบกับทางองค์การบริหารส่วนตำบล และแม้ช่วงระยะเวลาของการรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องจะอยู่ในช่วงที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม ก็มิได้มีผลให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำกับห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าว และกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดว่า หากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลใดดำรงตำแหน่งในผู้บริหารธุรกิจภาคเอกชนด้วยแล้ว ให้ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กฎหมายกำหนดเพียงว่าต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ธุรกิจภาคเอกชนนั้นเป็นคู่สัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น ดังนั้น คำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากนายก อบต. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นนี้ อาจสรุปได้ว่า ศาลปกครองนอกจากจะพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดในเรื่องการมีส่วนได้เสียทั้งในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ แล้ว สิ่งสำคัญคือ การพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ประกอบการกระทำว่าข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว เป็นการเข้าไปมีส่วนได้เสียในการดำเนินการที่ทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ หากมีข้อเท็จจริงที่เห็นได้ว่ามีกระบวนการขั้นตอนที่ไม่ได้ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าไปมีส่วนได้เสียในทันที เช่น มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมากลั่นกรอง ก็ทำให้การกระทำนั้นไม่เป็นการเข้ามีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการวินิจฉัยบนหลักการเข้าไปมีส่วนได้เสียในการทำสัญญาหรือเข้าไปมีส่วนได้เสียในการเป็นคู่กรณีกับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะเป็นคนละกรณีกับการมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย เนื่องจากปัญหาข้อพิพาทที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองหรือการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น เป็นปัญหาในขั้นตอนการการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่อนุมัติมาแล้ว มิใช่ปัญหาในขั้นการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณแต่อย่างใด

ขณะที่ปรึกษาจึงเห็นว่า ในการวินิจฉัยความเป็นผู้มีส่วนทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้น จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีแต่ละกรณีไป เนื่องจากข้อเท็จจริงและพฤติกรรมของแต่ละกรณีนั้นมีความต่างกันไป การวินิจฉัยเรื่อง“การมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย” จึงยึดโยงกับข้อเท็จจริงในกรณีนั้น ๆ เป็นสำคัญ และพิจารณาประกอบกับหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ซึ่งคณะที่ปรึกษาจะได้นำเสนอประเด็นนี้ในบทวิเคราะห์ต่อไป

บทที่ 4

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของต่างประเทศ

ในการศึกษาการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของต่างประเทศ คณะที่ปรึกษาได้ทำการสำรวจและทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับกระบวนการอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณของต่างประเทศและองค์กรในต่างประเทศที่ทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ซึ่งเทียบเคียงศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม คณะที่ปรึกษาพบว่า มีข้อจำกัดในการศึกษาองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญบางประการเนื่องจากองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเทศส่วนใหญ่ อาทิ ในกรณีของประเทศในภาคพื้นยุโรป จะพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายดังกล่าวได้ประกาศใช้แล้ว¹ จึงทำให้ไม่สามารถพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายซึ่งรวมถึงร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณได้ อีกทั้ง หากพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของหลาย ๆ ประเทศจะพบว่าบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณดังเช่นบทบัญญัติในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีใช้บทบัญญัติที่มีลักษณะทั่วไปอันปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ เพราะในด้านหนึ่ง อำนาจของสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้²

คณะที่ปรึกษาจึงเลือกศึกษาเฉพาะตัวอย่างบางประเทศที่มีทั้งองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ หรือร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อการะทางงบประมาณที่มีความคล้ายคลึงกับบทบัญญัติในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศตุนิเซีย และประเทศโปรตุเกส อย่างไรก็ตาม แม้ในกรณีของประเทศอังกฤษจะไม่มี

¹ ดู Olivier Le Bot, “Contrôles de constitutionnalité *a priori* et *a posteriori* en Europe,” *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, No.40, 117, p.117-135 (2013).

² ดู Allen Schick, “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?,” *OECD Journal on Budgeting*, Vol.1, No.3, 15, p.36-41 (2002).

องค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันเนื่องมาจากหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) แต่ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ริเริ่มแนวคิดเรื่องอำนาจทางการเมืองเป็นของฝ่ายบริหาร ซึ่งพัฒนาต่อมาเป็นหลักการทำให้นิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนั้น คณะที่ปรึกษาจึงเห็นควรที่จะศึกษากรณีของประเทศอังกฤษด้วย โดยจะนำเสนอทั้งการอนุมัติและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณหรือร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณของประเทศข้างต้น ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงกระบวนการและขั้นตอนในการอนุมัติงบประมาณ และจะกล่าวรวมถึงกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณด้วย เพื่อให้เห็นภาพรวมของวงจรงบประมาณ ก่อนการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ ก่อนที่จะกล่าวถึงกระบวนการและขั้นตอนในการตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณหรือร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณ

4.1 หลักเกณฑ์การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน

ในส่วนนี้จะศึกษาหลักเกณฑ์การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณในต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ หลักเกณฑ์การจัดทำและการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศโปรตุเกส โดยจะแสดงให้เห็นกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดทำและการอนุมัติดังกล่าว

4.1.1 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary system) โดยได้ชื่อว่าเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา³ รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเฉพาะ เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) หากแต่กระจายอยู่ในเอกสารทางประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณีของรัฐสภา คำพิพากษาของศาล และจารีตประเพณีของรัฐธรรมนูญ⁴ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้แบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น

³ สมบัติ อารังธวัช, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสนาธรรม, 2545), น.1-2.

⁴ สุรพล ราชภัณธารักษ์ และพจนาลัย ไชยรังสี, การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550), น.157-161.

สามฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี และฝ่ายตุลาการ คือ องค์การศาล รัฐสภาอังกฤษเป็นระบบสองสภา(Bicameral system) ประกอบไปด้วยสภาสามัญ (House of Commons) ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสภาขุนนาง (House of Lords) ที่มีได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง⁵ รัฐสภามีหน้าที่หลักในการออกและแก้ไขกฎหมาย การตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล การอภิปรายในประเด็นที่มีความสำคัญต่อการบริหารประเทศ และการตรวจสอบและอนุมัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาล⁶ รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาล และในการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกรัฐสภา ในปัจจุบันสภาสามัญมีสมาชิกทั้งหมดหกร้อยห้าสิบคน ซึ่งการที่สมาชิกของสภาสามัญเป็นผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทำให้สภาสามัญมีหน้าที่และอำนาจในกระบวนการนิติบัญญัติมากกว่าสภาขุนนางที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง โดยสภาขุนนางมีสมาชิกทั้งหมดแปดร้อยห้าคน⁷

ร่างพระราชบัญญัติ (Bills) ที่เสนอต่อรัฐสภาสามารถแบ่งออกได้เป็นสามประเภท กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public bills) ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วไป และอาจเสนอโดยรัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภา (Private Member's bills) ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private bills) ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบุคคลเพียงบางกลุ่มที่อาจเสนอโดยองค์กรต่าง ๆ และร่างพระราชบัญญัติไฮบริด (Hybrid bills) ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่มีผลต่อประชาชนทั่วไปและในขณะเดียวกันต่อบุคคลบางกลุ่มโดยเฉพาะ โดยร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้จะเสนอได้โดยรัฐบาลเท่านั้น⁸ สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะจัดอยู่ในประเภทร่างพระราชบัญญัติมหาชน อย่างไรก็ตาม กระบวนการและขั้นตอนการเสนอและการพิจารณาอนุมัติบางประการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะมีความแตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติมหาชนทั่วไป กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

⁵ สมบัติ อารัตถิวงศ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น.141-153.

⁶ “What is the role of Parliament?” UK Parliament, accessed 10 October 2020, from <https://www.Parliament.uk/about/how/role/>.

⁷ อรณิข รุ่งธิปานนท์, *รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน*, (เอกสารวิชาการ 2553) กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร: 2553), น.15.

⁸ อรณิข รุ่งธิปานนท์, *รัฐสภาสหราชอาณาจักร*, (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550) จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/525358>, น.10-13.

เป็นอำนาจเฉพาะของสภาสามัญ ทั้งนี้ เนื่องด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่ได้พัฒนา มาเป็นหลักการที่มีความสำคัญทางรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา

แม้ว่าสมาชิกรัฐสภาจะสามารถเสนอร่างกฎหมายบางประเภทได้ แต่สำหรับ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอหรือ เพิ่มเติมรายจ่ายของรัฐจะต้องเป็นไปตามหลักการริเริ่มทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร (The financial initiative of the Crown) ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีเอกสิทธิ์ในการ เสนอร่างกฎหมายดังกล่าว ทั้งในการจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน⁹ หลักการ ดังกล่าวเป็นหลักการทางรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการเงินต่อสภาสามัญ และสภาสามัญเป็นผู้อนุมัติร่างกฎหมายดังกล่าว โดยมี สภาขุนนางเป็นผู้รับรอง¹⁰ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้เสนอข้อเสนอกี่ยวกับ การเงินในการจัดเก็บภาษีหรือการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต่อสภาสามัญ เพื่อให้สภาสามัญ พิจารณาอนุมัติและออกเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนสภาขุนนางจะไม่สามารถแปรญัตติ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ โดยจะทำได้แค่เพียงให้คำรับรองหรือไม่รับรองเท่านั้น¹¹ หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินนี้จึงมีขึ้นเป็นครั้งแรก ในประเทศอังกฤษโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาสามัญ ใช้อำนาจในการควบคุมการคลังแผ่นดินเข้าไปแทรกแซงการกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ของคณะรัฐมนตรี¹² เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้ที่กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ย่อมที่จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดรายได้และรายจ่ายของรัฐมากกว่า รัฐสภา นอกจากนี้ การปล่อยให้สมาชิกรัฐสภามีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนองบประมาณ รายจ่ายยังอาจก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพอีกด้วย

หลักการนี้มีที่มาจากกรณีที่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวข้อง กับการเงินการคลังแผ่นดินได้ถูกจำกัดด้วยอำนาจของรัฐสภาโดยเอกสารทางประวัติศาสตร์

⁹ นิพนธ์ โลหะกุลวิช. “ประวัติความเป็นมาและสาระสำคัญของหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนด รายจ่ายแผ่นดินในสหราชอาณาจักร,” *วารสารนิติศาสตร์*. ปีที่ 26, ฉบับที่ 1, 29, น.29-30 (2541).

¹⁰ “Erskine May’s Treatise on the law, privileges, proceeding, and usage of Parliament,” UK Parliament, (2019) accessed 10 October 2020, from <https://erskinemay.parliament.uk/section/5682/financial-relations-between-the-crown-and-parliament/>

¹¹ ธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน ของรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.118.

¹² ยงยุทธ ภูประดับภักดิ์, “การเสนอและการพิจารณาร่างกฎหมายด้วยงบประมาณรายจ่ายและร่างกฎหมาย เกี่ยวด้วยการเงินในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.53.

ที่สำคัญได้แก่ กฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) หรือมหากฎบัตร (Great Charter) ซึ่งเป็นเอกสารที่จำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการเงิน การคลังแผ่นดิน โดยได้กำหนดให้อำนาจเป็นของมหาสภา (The Great Council) ที่เป็นต้นกำเนิดของการปกครองระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษ และตราสาร “สิทธิแห่งการฎีกา ค.ศ. 1628” (The Petition of Rights 1628) ก็ได้ยืนยันหลักการดังกล่าวในเวลาต่อมา โดยได้กล่าวถึงอำนาจในการควบคุมการคลังแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งพระมหากษัตริย์หรือรัฐบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการคลังแผ่นดิน จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีเอกสิทธิ์ในการพิจารณาอนุมัติเรื่องเกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน แต่ก็ได้มีอำนาจในการริเริ่มทางการคลังแผ่นดิน¹³ ซึ่งตามธรรมเนียมปฏิบัติกำหนดให้การริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของรัฐบาล อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าที่ผ่านมาได้มีการฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าว กล่าวคือ มีการแทรกแซงอำนาจริเริ่มทางการคลังของรัฐบาล โดยการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการคลังแผ่นดินโดยสมาชิกสภาสามัญเนื่องจากธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวไม่ได้มีสภาพบังคับและบทลงโทษ¹⁴

ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาจึงได้กำหนดข้อบังคับการประชุมสภาสามัญในปี ค.ศ. 1713 (Standing Orders of the House of Commons) ว่า “สภาแห่งนี้จะไม่ยอมรับคำร้องขอทางการเงินใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ เว้นแต่จะได้รับคำแนะนำจากรัฐบาล” เพื่อกำหนดกรอบอำนาจของสมาชิกรัฐสภาโดยให้อำนาจริเริ่มทางการคลังเป็นของรัฐบาลและห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินไว้อย่างถาวร¹⁵ อย่างไรก็ตามได้มีการหลีกเลี่ยงข้อบังคับการประชุมดังกล่าว คือ มีการแปรญัตติขออนุมัติเงินแผ่นดินในกรณีการรายจ่าย จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมในปี ค.ศ. 1852 เป็น “สภาแห่งนี้จะไม่ยอมรับคำร้องขอทางการเงินใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะหรือดำเนินการใด ๆ อันเป็นการอนุมัติเงิน เว้นแต่จะได้รับคำแนะนำจากรัฐบาล” แม้กระนั้น สมาชิกสภาสามัญก็ยังอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายในการขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติธรรมดาที่สมาชิกสภาสามัญประสงค์ที่จะเสนอ หรือในคำขอแปรญัตติ โดยมีจุดประสงค์ในการเพิ่มรายจ่ายในร่างพระราชบัญญัตินั้น ทั้งนี้ เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ ค.ศ. 1713

¹³ เฟ็งฮ้าง, น.54-58.

¹⁴ นิพนธ์ โลหะกุลวิช, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9, น.33.

¹⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ ค.ศ. 1713.

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1852 ไม่ได้มีผลบังคับใช้กับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
ธรรมดา¹⁶

ด้วยเหตุนี้ ในปี ค.ศ. 1866 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุม
เป็น “สภาแห่งนี้จะไม่ยอมรับคำร้องขอทางการเงินใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการ
สาธารณะ หรือดำเนินการใด ๆ อันเป็นการอนุมัติให้เพิ่มเงินหรืออนุมัติให้จ่ายเงิน
จากรายได้สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังหรือจากเงินต่าง ๆ
ที่จัดสรรโดยรัฐสภา เว้นแต่จะได้รับคำแนะนำจากรัฐบาล” และในปี ค.ศ. 1971
ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ ค.ศ. 1713 อีกครั้งเป็น
“สภาแห่งนี้จะไม่ยอมรับคำร้องขอใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ หรือ
ดำเนินการใด ๆ อันเป็นการอนุมัติให้เพิ่มเงิน หรืออนุมัติให้จ่ายเงินจากรายได้สาธารณะ
ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายจากบัญชีเงินคงคลัง หรือบัญชีเงินกู้ยืมแห่งชาติ หรือจากเงินต่าง ๆ
ที่จัดสรรโดยรัฐสภา หรือเพื่อจ่าย หรือรวมทบต้นทางการเงินที่เป็นหนี้รัฐบาล เว้นแต่
จะได้รับคำแนะนำจากรัฐบาล”¹⁷ การที่หลักการริเริ่มทางการเงินที่เป็นของฝ่ายบริหาร
ได้รับการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ ค.ศ. 1713 และได้รับการแก้ไข
เพิ่มเติมในเวลาต่อมาทำให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์และบังคับใช้อย่างสอดคล้อง
กับปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ อันแสดง
ให้เห็นถึงวิวัฒนาการและความสำคัญของหลักการดังกล่าวในกระบวนการนิติบัญญัติ
ที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ ซึ่งสมาชิกรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีก็ได้ถือปฏิบัติตาม
หลักการนี้อย่างเคร่งครัดมาจนถึงปัจจุบัน

กระทรวงการคลัง (The Treasury) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
(The Chancellor of the Exchequer) มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการจัดทำร่าง
พระราชบัญญัติงบประมาณ โดยปีงบประมาณของประเทศอังกฤษจะเริ่มต้นขึ้นในวันที่
1 เมษายน และสิ้นสุดลงในวันที่ 31 มีนาคมของปีถัดไป กระบวนการจัดทำงบประมาณ
จะเริ่มต้นยี่สิบสี่เดือน ก่อนเริ่มปีงบประมาณ กล่าวคือ หน่วยงานและส่วนราชการต่าง ๆ
จะต้องส่งแผนการใช้จ่ายของตนสำหรับสองปีข้างหน้า และประมาณการใช้จ่ายที่ได้รับ
การปรับปรุงแก้ไขให้เป็นปัจจุบันในทุก ๆ หกเดือนให้แก่กระทรวงการคลัง จากนั้น
ประมาณวันที่ 1 ตุลาคม หรือหกเดือนก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ กระทรวงการคลัง

¹⁶ ยงยุทธ ภูประดับภักดี, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 12*, น.54-63.

¹⁷ *เพ็ญอ้าง.*

ก็จะส่งหนังสือเวียน (Estimates Circular) แจ้งให้หน่วยราชการต่าง ๆ ส่งตัวเลขประมาณการสุดท้ายให้ภายในวันที่ 1 ธันวาคม เพื่อนำมาวิเคราะห์โดยละเอียด¹⁸ และในขั้นตอนสุดท้าย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะนำประมาณการรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ มากำหนดแผนการคลังแผ่นดิน พิจารณารายละเอียดรายจ่ายและประมาณการรายได้ รวมทั้งกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี เพื่อจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ (Appropriation Bill) ต่อไป ซึ่งหลังจากการปฏิรูปกระบวนการงบประมาณในปี ค.ศ. 1993 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะนำเสนองบประมาณที่มีลักษณะเป็น “งบประมาณรวบยอด” (Unified Budget) ต่อรัฐสภาในวันแถลงงบประมาณ (Budget Day) ซึ่งประกอบด้วยประมาณการด้านรายจ่าย (Public Equipment) และข้อเสนอเกี่ยวกับภาษีอากร (Taxation) และการกู้เงิน โดยจะต้องเสนอเอกสารประกอบงบประมาณที่แสดงถึงแผนการระยะยาว (Command Paper) รวมทั้งงบประมาณรายรับและร่างกฎหมายเกี่ยวกับภาษี (Finance Bill) ด้วยรูปแบบงบประมาณของประเทศอังกฤษที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำ เพื่อเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นงบประมาณแบบสองขา¹⁹

หลักการที่สำคัญอีกประการในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่แตกต่างกับการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติมหาชนทั่วไป คือ การที่รัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้สภาสามัญพิจารณาก่อนที่จะเสนอต่อสภาขุนนาง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเอกสิทธิ์ในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของสภาสามัญ รัฐบาลจะเสนอบัญชีงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน (ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ) โดยนายกรัฐมนตรีจะเสนอกำหนดวันประชุมสภาสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และก่อนเริ่มการพิจารณาจะมีการกล่าวสุนทรพจน์เปิดสภาสามัญที่เรียกว่า “The Queen’s Speech” ซึ่งเป็นการที่พระมหากษัตริย์จะต้องขออนุมัติเงินงบประมาณต่อสภาสามัญ ก่อนที่ที่ประชุมสภาสามัญจะแปรสภาพเป็นคณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole House)²⁰

¹⁸ อีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น.62.

¹⁹ เฟิงอว้าง, น.60-64; จักรวดี อนุโยธา, “แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น.89-95.

²⁰ นิพนธ์ โลหะกุลวิช, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น.36.

การพิจารณาของสภาสภาสามัญในวาระที่ 1 (First reading) จะเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยไม่มีการอภิปรายหรือลงมติ เป็นเพียงการนำร่างพระราชบัญญัติมาแถลงอย่างเป็นทางการต่อที่ประชุมสภาสามัญเท่านั้น หลังจากนั้นจะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 (Second reading) ซึ่งสภาสามัญจะพิจารณาลงมติในขั้นรับหลักการและขั้นกรรมาธิการ โดยจะต้องดำเนินการภายในสามสิบวันทำการนับแต่วันที่อภิปรายจบลง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้เสนองบประมาณและแถลงถึงสถานการณ์ทางการเงินการคลังของประเทศ (Budget Speech) และในขั้นตอนนี้ ข้อเสนอเกี่ยวกับการทบทวนภาษีบางรายการจะมีผลชั่วคราวโดยทันที (Amendment of the Law Resolution) ตามที่รัฐบาลเสนอโดยไม่มีการอภิปรายหรือแก้ไข ส่วนขั้นตอนถัดไป คือ การพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติทั้งในส่วนรายจ่ายและรายได้ในขั้นกรรมาธิการ (Committee stage) โดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน และมีชื่อเรียกตามขั้นตอน ได้แก่ คณะกรรมาธิการรายจ่าย (Committee of Supply) และคณะกรรมาธิการรายได้ (Committee of Ways and Means) ในการนี้ คณะกรรมาธิการรายจ่ายจะพิจารณาประมาณการรายจ่ายตามที่เสนอมาในร่างและลงมติกำหนดจำนวนเงิน โดยสามารถแปรญัตติตัดทอนรายการหรือลดระดับเพดานได้ตามความเหมาะสม แต่จะไม่สามารถเพิ่มเติมงบประมาณ หากจะเพิ่มเติมจะต้องส่งร่างกลับไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาใหม่ เพื่อจัดทำร่างงบประมาณรายจ่าย ซึ่งในทางปฏิบัติจะมีการปรับลดรายจ่ายเป็นพิธี โดยไม่ส่งผลกระทบต่อระดับงบประมาณรายจ่ายมากนัก แต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนนี้เป็นการเปิดโอกาสให้อภิปราย ชักถาม และคัดค้านรัฐบาลได้²¹

ในขั้นตอนต่อมา คณะกรรมาธิการรายได้จะพิจารณารายละเอียดโครงการและรับรองรายจ่าย รวมทั้งพิจารณาเกี่ยวกับรายได้ ก่อนที่จะพิจารณาลงมติเรื่องการเก็บภาษีอากร ซึ่งเกิดเป็นร่างพระราชบัญญัติการคลังประจำปี (Finance Bill) และเรื่องการเงินรายได้ไปใช้จ่าย ซึ่งจะไม่สามารถแปรญัตติเพิ่มรายจ่ายได้ เนื่องจากขัดกับหลักการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ ค.ศ. 1713 แต่สามารถปรับลดรายจ่ายได้ แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่พบว่ามี การปรับลดรายจ่าย การลงมตินี้จะเกิดเป็นร่างพระราชบัญญัติการอนุญาตจ่ายเงิน (Appropriation Bill) การพิจารณาในขั้นตอนนี้มีความสำคัญมาก เพราะหากลงมติไม่รับหลักการ ย่อมแสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรี

²¹ ธีรพัฒน์ พิษุวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11, น.64-69; จักรวดี อนุโยธา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 19, น.95-98.

ไม่ได้รับความไว้วางใจในการบริหารประเทศ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณางบประมาณให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งเดือน ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมที่กำหนดไว้ในระเบียบวาระการประชุมอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ แม้การอภิปรายยังไม่สิ้นสุดก็ต้องลงมติการอภิปรายทันที สำหรับวาระที่ 3 (Third Reading) ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายในสภาสามัญ วาระนี้จะเป็นการอภิปรายและพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ก่อนที่จะเข้าสู่การเสนอให้สภาขุนนางพิจารณาต่อไป โดยขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติในสภาขุนนางมีขั้นตอนเหมือนกับสภาสามัญ สภาขุนนางจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสัปดาห์ ทั้งนี้ อำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทางการเงิน (Money bills) ของสภาขุนนางจะถูกจำกัดด้วยบทบัญญัติในพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1911 (Parliament Act) กล่าวคือ แม้ว่าสภาขุนนางจะไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติ สภาสามัญก็สามารถนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ลงพระนามาภิไธย (Royal Assent) และประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ระยะเวลารวมในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีของทั้งสองสภาจะต้องไม่เกินสี่เดือนนับแต่วันแถลงงบประมาณ²²

4.1.2 ประเทศฝรั่งเศส

หลักเกณฑ์และบทบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวข้องในการจัดทำและอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของฝรั่งเศสปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (Constitution de la République française de 1958) รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 (Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances) ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (Règlement de l'Assemblée nationale) และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (Règlement du Sénat) โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 จะกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติทั้งสำหรับกฎหมายทั่วไปและกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ ในขณะที่รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 จะวางหลักเกี่ยวกับระบบงบประมาณและวิธีการงบประมาณไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการการจัดทำและกระบวนการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งมีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาาระบุนขั้นตอนและรายละเอียดต่าง ๆ เมื่อได้มีการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณต่อรัฐสภา

²² เฟ็งอ้าง.

การจัดทำงบประมาณแผ่นดินของฝรั่งเศสเป็นอำนาจของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดและดำเนินนโยบายต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ²³ รัฐบาลจึงต้องเป็นผู้กำหนดภารกิจ แผนงาน และงาน รวมทั้งเป็นผู้จัดทำงบประมาณโดยสภาพ เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวสำเร็จลุล่วงได้ ซึ่งรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 ก็ได้บัญญัติไว้โดยสอดคล้องกันว่า “ภายใต้อำนาจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทำหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ ซึ่งจะต้องผ่านการพิจารณาและเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรี”²⁴ ในการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดทำงบประมาณ โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นผู้วางแนวทางและระงับข้อขัดแย้งในการจัดทำงบประมาณ²⁵

อีกทั้งเมื่อพิจารณารัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 จะพบการใช้คำว่า “projet de loi de finance” ในบทบัญญัติต่าง ๆ²⁶ ซึ่งแม้จะแปลได้ว่า “ร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ” ในภาษาไทย แต่คำศัพท์ดังกล่าว จะใช้สำหรับการเสนอกฎหมายโดยรัฐบาลเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ หากรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 จะประสงค์ให้สมาชิกรัฐสภา เป็นผู้เสนองบประมาณได้ ก็จะต้องใช้คำว่า “proposition de loi de finances” ซึ่งเป็นคำศัพท์ที่ใช้สำหรับการเสนอกฎหมายโดยสมาชิกรัฐสภา²⁷ อย่างไรก็ตาม รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ได้เปิดโอกาสให้มืองค์กรอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณเช่นกัน เช่น รัฐสภาผ่านการอธิบายแนวทางการจัดทำงบประมาณ²⁸ หรือการตั้งคำถามเกี่ยวกับงบประมาณ²⁹ หรือสภาแห่งรัฐผ่านการตรวจสอบ

²³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 20.

²⁴ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001, มาตรา 38; สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ: ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560) น.148.

²⁵ เพิ่งอ้าง, น.150.

²⁶ ตัวอย่าง บทบัญญัติในลักษณะ 4 ว่าด้วยการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ (มาตรา 38 ถึงมาตรา 47)

²⁷ Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, Coll. Cour Dalloz, 10th edition (Paris: Dalloz, 2017), p.482.

²⁸ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001, มาตรา 48.

²⁹ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001, มาตรา 49.

ความถูกต้องและรูปแบบในการยกร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณก่อนที่จะเสนอต่อรัฐสภา³⁰

ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญถึงประธานต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดให้ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเสมอ กล่าวคือ จะริเริ่มเสนอต่อวุฒิสภาทันทีอย่างกรณีของร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้³¹ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญที่ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐธรรมนูญถึงงบประมาณ ค.ศ. 2001 ได้กำหนดระยะเวลาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญถึงประธานต่อสภาผู้แทนราษฎรว่าให้เสนอได้อย่างช้าที่สุดวันอังคารแรกของเดือนตุลาคมของปีก่อนที่จะมีการใช้งบประมาณ³² แต่ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอร่างรัฐธรรมนูญถึงประธานได้ในกำหนดเวลาอันสมควร ซึ่งส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญถึงงบประมาณไม่สามารถตราขึ้นใช้ได้ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณใหม่ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 และรัฐธรรมนูญที่ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐธรรมนูญถึงงบประมาณ ค.ศ. 2001 ก็ได้กำหนดแนวทางการแก้ไขไว้³³

การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของฝรั่งเศสเป็นอำนาจของรัฐสภา ซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เนื่องจากลักษณะพิเศษของกฎหมายว่าด้วยงบประมาณที่มีระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลายาวที่สุดแน่นอน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 และรัฐธรรมนูญที่ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐธรรมนูญถึงงบประมาณ ค.ศ. 2001 จึงกำหนดกระบวนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินหรืออีกนัยหนึ่ง กระบวนการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญถึงงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจากกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญทั่วไปบางประการ กล่าวคือ รัฐสภามีระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญถึงงบประมาณทั้งสิ้นเจ็ดสิบวัน³⁴ โดยสภาผู้แทนราษฎรจะมีระยะเวลาในการพิจารณาในวาระแรกสี่สิบวัน ส่วนวุฒิสภามีระยะเวลาในการพิจารณาในวาระแรกยี่สิบวัน³⁵

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 39.

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 39.

³² รัฐธรรมนูญที่ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐธรรมนูญถึงงบประมาณ ค.ศ. 2001, มาตรา 39.

³³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 47; รัฐธรรมนูญที่ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐธรรมนูญถึงงบประมาณ ค.ศ. 2001, มาตรา 45; ดู สุปรียา แก้วละเอียด, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24*, น.154-156.

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 47.

³⁵ รัฐธรรมนูญที่ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐธรรมนูญถึงงบประมาณ ค.ศ. 2001, มาตรา 40.

เมื่อมีการเสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการด้านการคลังของสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เริ่มพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ³⁶ ก่อนจะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยจะต้องพิจารณาแล้วเสร็จภายในสี่สัปดาห์จากนั้นจึงเสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณต่อวุฒิสภา ซึ่งก็จะมีคณะกรรมการด้านการคลังของวุฒิสภาเป็นผู้เริ่มพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ ก่อนจะเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสี่สัปดาห์³⁷ ในการพิจารณาของชั้นสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบส่วนแรกของงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับหลักการใหญ่ ๆ ของงบประมาณก่อนส่วนที่สองของงบประมาณซึ่งเป็นรายละเอียดของงบประมาณ³⁸ จะพิจารณาให้ความเห็นชอบส่วนที่สองของงบประมาณก่อนไม่ได้³⁹ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบส่วนที่สองของงบประมาณแล้ว อาจย้อนกลับมาแก้ไขเพิ่มเติมส่วนแรกของงบประมาณได้⁴⁰

ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติงบประมาณที่มีเนื้อความเป็นอย่างเดียวกันของทั้งสองสภา โดยมีเวลาสิบวันในการลงมติในวาระสุดท้ายเพื่ออนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ⁴¹ ในการนี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติงบประมาณดังกล่าวก็จะดำเนินการต่อเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติงบประมาณข้างต้นก็อาจจะส่งร่างรัฐบัญญัติงบประมาณนั้นกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้พิจารณาใหม่หรืออาจจะตั้งคณะกรรมการมาพิจารณาเพื่อพิจารณา⁴² อย่างไรก็ดี สำหรับกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณให้แล้วเสร็จภายในสี่สัปดาห์ รัฐบาลสามารถเสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณต่อวุฒิสภาเพื่อให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันได้ จากนั้นก็ให้ดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติต่อไป⁴³

แม้กระนั้นก็มีข้อจำกัดอำนาจของสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณบางประการ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่สมาชิกรัฐสภาในช่วง

³⁶ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001, มาตรา 39.

³⁷ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001, มาตรา 40.

³⁸ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001, มาตรา 42.

³⁹ CC, 24 décembre 1979, décision n°79-110 DC, Recueil, p.36.

⁴⁰ CC, 29 décembre 1982, décision n°82-154 DC, Recueil, p.80.

⁴¹ สุปรียา แก้วละเอียต, *อ้าวแล้ว เจียงอรรถที่ 24*, น.167.

⁴² *เฟิงอ้าว*, น.172; รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 45.

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 45 และ 47.

สาธารณรัฐที่สามและสาธารณรัฐที่มีอำนาจในทางการเมืองมากเกินไป⁴⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสาธารณรัฐที่สี่ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับในขณะนั้นได้มีการให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน⁴⁵ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันจึงได้จำกัดอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลงในมาตรา 40 มีความว่า “การเสนอร่างรัฐบัญญัติและการแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจทำได้ หากมีผลเป็นการลดรายรับของรัฐ หรือสร้างหรือเพิ่มรายจ่าย”⁴⁶ โดยบทบัญญัตินี้ใช้บังคับกับทั้งร่างรัฐบัญญัติทั่วไปและร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ⁴⁷

การห้ามการแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีผลเป็นการลดรายรับ หมายถึง การห้ามการแก้ไขที่มีผลเป็นการลดรายรับในภาพรวม เพราะฉะนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงมีอำนาจในแก้ไขร่างรัฐบัญญัติงบประมาณที่มีผลเป็นการลดรายรับรายการใดรายการหนึ่ง แต่มีการเพิ่มรายรับรายการอื่นเป็นการชดเชย⁴⁸ ซึ่งถือได้ว่าไม่มีการลดรายรับในภาพรวม⁴⁹ อย่างไรก็ตาม การชดเชยรายรับจะต้องมีลักษณะเป็นการชดเชยในทันทีและมีการชดเชยจริง ๆ โดยจะต้องเป็นการชดเชยรายรับให้กับรายการอื่นที่อยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน⁵⁰ ส่วนการห้ามการแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีผลเป็นการสร้างหรือเพิ่มรายจ่ายเป็นการห้ามอย่างเด็ดขาด⁵¹ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถสร้างหรือเพิ่มรายจ่ายใดรายการหนึ่งโดยลดรายจ่ายอื่นเป็นการชดเชย⁵² หรือกำหนดรายรับใหม่เป็นการชดเชย⁵³

ทั้งนี้ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 ได้ลดทอนความเคร่งครัดของข้อจำกัดอำนาจของสภาในการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจแก้ไขรายจ่ายในร่างรัฐบัญญัติ

⁴⁴ Etienne Douat, “Droit constitutionnel financier,” *JurisClasseur Administratif*, Fasc.1461, p.17 (2014).

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946, มาตรา 17.

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 40.

⁴⁷ Jean-Luc Albert, *supra* note 27, p.509.

⁴⁸ CC, 2 juin 1976, décision 76-64 DC, *Recueil*, p.21

⁴⁹ สุปรียา แก้วละเอียต, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถ* ที่ 24, น.175-176.

⁵⁰ Etienne Douat, *supra* note 44, p.39.

⁵¹ *Ibid*, p.38.

⁵² CC, 28 décembre 1985, décision 85-203 DC, *Recueil*, p.87.

⁵³ CC, 12 mars 1963, décision 63-21 DC, *Recueil*, p.23.

งบประมาณได้เฉพาะกรณีที่เป็นการแก้ไขรายจ่ายของแผนงานต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้ภารกิจเดียวกัน⁵⁴ แต่จะต้องไม่เป็นการเพิ่มรายจ่ายในภาพรวมของภารกิจนั้น ๆ⁵⁵ สมาชิกวุฒิสภาจึงสามารถเพิ่มรายจ่ายของแผนงานหนึ่งในภารกิจ โดยลดรายจ่ายอีกแผนงานหนึ่งในภารกิจเดียวกันเป็นการชดเชย⁵⁶ หรือเพิ่มรายจ่ายโดยการสร้างแผนงานใหม่ในภารกิจและลดรายจ่ายอีกแผนงานหนึ่งในภารกิจเดียวกันเป็นการชดเชยก็ได้⁵⁷ แต่จะต้องไม่เป็นการเพิ่มรายจ่ายในภาพรวมของภารกิจซึ่งได้มีการกำหนดไว้แล้ว และไม่สามารถแก้ไขรายจ่ายโดยมีผลทำให้เหลือเพียงแผนงานเดียวในภารกิจได้⁵⁸

จะเห็นว่า ในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส จะมีบทบัญญัติที่มีความคล้ายคลึงกับมาตรา 144 วรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดในการห้ามสมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณและไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการกระทำดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่าประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับอำนาจของวุฒิสภาในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน โดยไม่ได้มีการกำหนดบทบัญญัติดังเช่นมาตรา 144 วรคสอง และวรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าในประมวลกฎหมายอาญา (Code pénal) มีการกล่าวถึงความผิดที่น่าสนใจประการหนึ่งในมาตรา 432-12 โดยวางหลักว่า “การที่บุคคลผู้มีอำนาจมหาชนหรือมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือบุคคลผู้ได้รับการเลือกตั้งเอา รับ หรือถือ โดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งในกิจการหรือในการดำเนินการ โดยได้กระทำในขณะที่ตนมีหน้าที่ทั้งหมดหรือบางส่วนในการควบคุมดูแล การบริหาร การชำระบัญชี หรือการจ่ายเงิน ย่อมถูกลงโทษจำคุกห้าปีและปรับห้าแสนยูโร ทั้งนี้ ค่าปรับอาจมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าของผลของการกระทำ ความผิดดังกล่าว ...”⁵⁹ ซึ่งความผิดดังกล่าวมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในแง่ลักษณะของบุคคลผู้กระทำความผิด และลักษณะของการกระทำความผิด และในแง่ของเจตนาของการกระทำความผิดนี้

⁵⁴ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ.2001, มาตรา 47.

⁵⁵ Jean-Luc Albert, *supra* note 27, p.511; CC, 25 juillet 2001, décision 2001-448 DC, *Recueil*, p.99.

⁵⁶ Stéphanie Damarey, *Finances publiques*, Coll. Mémetos LMD, 6th edition (Paris: Gualino, 2018), p.105.

⁵⁷ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan and Jean-Pierre Lassale, *Finances publiques*, Coll. Manuel, 17th edition (Paris: LGDJ, 2018), p.413.

⁵⁸ CC, 29 décembre 2005, decision 2005-530 DC, *Recueil*, p.168.

⁵⁹ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 432-12.

บุคคลที่จะมีความผิดตามมาตรา 432-12 ได้จะต้องเป็นบุคคลผู้มีอำนาจมหาชน เช่น รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด สมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นบุคคลธรรมดาทั่วไปที่อาจใช้อำนาจดังกล่าวได้⁶⁰ หรือเป็นบุคคลที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยมีพักต้องพิจารณาว่าบุคคลดังกล่าวมีอำนาจในการตัดสินใจหรือสั่งการหรือไม่⁶¹ หรือเป็นบุคคลผู้ได้รับการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับระหว่างประเทศ เช่น การเลือกตั้งในระดับสหภาพยุโรป ระดับชาติ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือระดับท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี⁶² ลักษณะของการกระทำความผิดจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า บุคคลดังกล่าวข้างต้นเอา รับ หรือถือโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งในกิจการหรือในการดำเนินการ โดยได้กระทำในขณะที่ตนมีหน้าที่ทั้งหมดหรือบางส่วนในการควบคุมดูแล การบริหาร การชำระบัญชี หรือการจ่ายเงิน ทั้งนี้ ประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นไปในทางเดียวกันหรือขัดกันก็ได้⁶³ โดยการกระทำความผิดดังกล่าวต้องเป็นการกระทำโดยเจตนา

ศาลยุติธรรมสูงสุดเคยตัดสินให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ของบประมาณ เพื่อสนับสนุนสมาคมที่ตนเป็นประธานว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น ไม่จำเป็นต้องมีอำนาจในทางกฎหมายในการดำเนินการควบคุมดูแล แค่นี้เป็นผู้เตรียมเอกสารในการขอรับการสนับสนุนซึ่งจำนวนเงินสอดคล้องกับงบประมาณที่ตั้งไว้ให้สมาชิก รัฐสภานำไปใช้สนับสนุนสมาคมก็เพียงพอสำหรับการกำหนดความผิดนี้⁶⁴

อย่างไรก็ดี มาตรา 432-12 มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นบทบัญญัติในการจำกัดอำนาจสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเป็นการเฉพาะดังเช่นกรณีตามมาตรา 144 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่เป็นบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญาที่เป็นไปเพื่อการป้องกันและลงโทษ การเข้าไปมีประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายของบุคคลบางประเภท⁶⁵ โดยบทบัญญัตินี้

⁶⁰ Yvonne Muller-Legarde, “Prise illégale d’intérêts,” *JurisClasseur Pénal Code*, Fasc.20, p.4 (2020).

⁶¹ *Ibid*, p.5.

⁶² *Ibid*, p.7.

⁶³ *Ibid*, p.2, 15-16.

⁶⁴ *Ibid*, p.11, CCass, Ch. crim, 27 juin 2018, 17-84.804, Inédit, accessed 9 April 2021, from <https://www.legi.france.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000037196348>; ดูเพิ่มเติม “Réserve parlementaire,” Assemblée nationale, accessed 9 April 2021, from https://www.assemblee-nationale.fr/budget/reserve_parlementaire.asp.

⁶⁵ ดู Yvonne Muller-Legarde, “Le délit de prise illégale d’intérêts: de la sanction d’un devoir civique à la prévention d’un conflit d’intérêt,” *Archives de politique criminelle*, No.39, 41, p.41 (2017).

อยู่ในภาค 5 ความผิดต่อชาติ รัฐ และความสงบสาธารณะ ลักษณะ 3 ความผิดที่กระทบต่ออำนาจของรัฐ หมวด 2 ความผิดที่กระทบต่อการบริหารงานของรัฐโดยบุคคลที่ใช้อำนาจรัฐ ส่วน 3 การละเลยหน้าที่ในการซื้อสัตย์

4.1.3 ประเทศตูนิเซีย

หลักเกณฑ์และบทบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวข้องในการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของตูนิเซียปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 (Constitution de la République tunisienne de 2014) และรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019 (Loin°2019-15 du 13 février 2019 portant Loi organique du Budget) โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 จะกำหนดกรอบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติของกฎหมายทั่วไปและกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ ส่วนรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019 จะวางหลักเกี่ยวกับระบบงบประมาณและวิธีการงบประมาณตั้งแต่กระบวนการจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ ตลอดจนการควบคุมและประเมินผล ซึ่งก็จะมีรายละเอียดขององค์กรที่เกี่ยวข้องและขั้นตอนที่แตกต่างกันไปในแต่ละกระบวนการ

หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 และรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019 จะพบว่าอำนาจในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร⁶⁶ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 กำหนดให้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ เช่น กฎหมายงบประมาณประจำปี จัดทำในรูปแบบของรัฐบัญญัติ⁶⁷ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังภายใต้อำนาจของหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี⁶⁸ ในการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและหัวหน้ารัฐบาลจึงเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดทำงบประมาณ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร⁶⁹ แม้จะมีอำนาจในการเสนอร่างรัฐบัญญัติ แต่ก็จะถูกจำกัดเฉพาะอำนาจในการเสนอร่างรัฐบัญญัติอื่นที่มีใช้ร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ

⁶⁶ ฝ่ายบริหารของสาธารณรัฐตูนิเซียประกอบไปด้วยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและรัฐบาลซึ่งมีหัวหน้ารัฐบาลเป็นประธาน

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014, มาตรา 65.

⁶⁸ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 40.

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014, มาตรา 50.

เมื่อพิจารณาประกอบกับรัฐธรรมนูญที่ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019 จะพบว่าบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและการเสนอร่าง รัฐบัญญัติงบประมาณในรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะใช้คำว่า “projet de loi” เสมอ⁷¹ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดทำและการเสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร มิใช่อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 ก็ได้วางกรอบต่อไปให้มีความชัดเจนอีกว่าแม้องค์กรของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจในการจัดทำและเสนอร่างรัฐบัญญัติจะมีสององค์กรด้วยกัน คือ ประธานาธิบดี และหัวหน้ารัฐบาล แต่ในกรณีของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 กำหนดให้เฉพาะหัวหน้ารัฐบาลเท่านั้นที่เป็นผู้มีอำนาจในการเสนอร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร⁷²

สำหรับขั้นตอนการเสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร ยกตัวอย่างเช่น การเสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี รัฐบาลจะต้องเสนอ การคาดการณ์และแนวทางของงบประมาณประจำปีของปีงบประมาณถัดไป ต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนสิ้นเดือนกรกฎาคมในแต่ละปี⁷³ ส่วนร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตนิเซีย ค.ศ. 2014, มาตรา 62.

⁷¹ ๑. รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 39 ถึงมาตรา 50.

⁷² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐจีน ค.ศ. 2014, มาตรา 62.

73 รัฐบาลบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 40; ปีงบประมาณเริ่มต้นวันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคมในปีเดียวกัน. รัฐบาลบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 9.

ประจำปีนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร⁷⁴ หัวหน้ารัฐบาลจึงเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการเสนอร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาในการเสนอไม่เกินวันที่ 15 ตุลาคมในแต่ละปี⁷⁵ โดยมีข้อสังเกตว่าการจัดทำงบประมาณของตุนิเซียเป็นการจัดทำงบประมาณแผ่นดินแบบสองขา กล่าวคือ มีการทำงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย⁷⁶ โดยในการเสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีก็จะมีการเสนอเอกสารประกอบงบประมาณประกอบด้วย⁷⁷

หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุนิเซีย ค.ศ. 2014 และรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019 จะพบว่าอำนาจในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีการกำหนดกระบวนการในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินไว้เป็นการเฉพาะโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุนิเซีย ค.ศ. 2014 กำหนดให้การอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ เช่น ร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี ร่างรัฐบัญญัติงบประมาณแก้ไขเพิ่มเติม และร่างรัฐบัญญัติปิดปีงบประมาณ ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ แต่ก็ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการเสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีของหัวหน้ารัฐบาลไว้ไม่เกินวันที่ 15 ตุลาคม และกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎรไว้ไม่เกินวันที่ 10 ธันวาคม⁷⁸ ซึ่งรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019 ก็ได้กำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณแก้ไขเพิ่มเติมจะกำหนดไว้เพียงไม่เกินยี่สิบเอ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวจากหัวหน้ารัฐบาล⁷⁹

⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุนิเซีย ค.ศ. 2014, มาตรา 93.

⁷⁵ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 42 ; ปีงบประมาณเริ่มต้นวันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคมในปีเดียวกัน. รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 9.

⁷⁶ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 45.

⁷⁷ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 46.

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุนิเซีย ค.ศ. 2014, มาตรา 66.

⁷⁹ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 47.

ในการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญติงบประมาณ ที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎร จะพิจารณาอนุมัติประมาณการรายรับก่อนที่จะพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่าย⁸⁰ โดยรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณค.ศ. 2019 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ บางประการในการพิจารณาอนุมัติไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การอนุมัติงบประมาณรายจ่าย จะเป็นการอนุมัติเป็นรายการกิจ ส่วนการอนุมัติการจัดเก็บรายได้จะเป็นการอนุมัติ เป็นรายส่วน ในขณะที่การอนุมัติรายได้และรายจ่ายของบัญชีพิเศษของคลังจะเป็นการ อนุมัติในภาพรวมของแต่ละบัญชี⁸¹ ส่วนการอนุมัติรายได้ของบัญชีธุรกรรมและ งบประมาณของบุคลากรและองค์การมหาชนบางประเภทจะเป็นการอนุมัติในภาพรวม ทั้งนี้ การอนุมัติบทบัญญัติทั้งหมดของรัฐธรรมนูญติงบประมาณจะเป็นการอนุมัติ ในภาพรวมและเป็นอย่างสุดท้าย⁸² อย่างไรก็ตาม การพิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญติงบ งบประมาณเป็นการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญติงบประเภทหนึ่ง จึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข บางประการเช่นเดียวกับการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญติงบไปอื่นด้วย เช่น การอนุมัติ ร่างรัฐธรรมนูญติงบจะต้องได้รับเสียงข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ ในที่ประชุม โดยจะต้องมีจำนวนเสียงข้างมากไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร⁸³

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญติงบประมาณ หากเป็นกรณี ของร่างรัฐธรรมนูญติงบประมาณประจำปี สภาผู้แทนราษฎรจะต้องเสนอร่างรัฐธรรมนูญ ติงบดังกล่าวต่อประธานาธิบดีไม่เกินวันถัดไปของการอนุมัติ⁸⁴ โดยประธานาธิบดีอาจส่ง ร่างรัฐธรรมนูญติงบนี้กลับมายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้พิจารณาใหม่ได้ภายในกำหนด ระยะเวลาสองวัน และสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญติงบบัญชีที่ถูกส่งกลับมา ให้ พิจารณาใหม่ภายในกำหนดระยะเวลาสามวัน ในการนี้ ประธานาธิบดี หัวหน้ารัฐบาล หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสามสิบคนอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญ ติงบประมาณภายในกำหนดระยะเวลาสามวันหลังจากการอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญติงบประมาณ

⁸⁰ Kraïem Dridi Mouna, “Tunisie,” in *Annuaire international de justice constitutionnelle 2012. Le juge constitutionnel et l'équilibre des finances publiques – Constitutions et mécanismes d'intégration régionale*, (Economica – Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2013), p.455.

⁸¹ รัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 48.

⁸² รัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 48.

⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนีเซีย ค.ศ. 2014, มาตรา 64.

⁸⁴ รัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 47.

ฉบับที่พิจารณาใหม่ หรือภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวหลังจากกำหนดระยะเวลาในการส่งร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้พิจารณาใหม่ได้ล่วงหน้าไปแล้วและไม่ได้มีการส่งกลับมาให้พิจารณาใหม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาภายในกำหนดระยะเวลาไม่เกินห้าวัน⁸⁵

หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็จะส่งคำวินิจฉัยมายังประธานาธิบดี เพื่อให้ส่งคำวินิจฉัยไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ภายในกำหนดระยะเวลาสองวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณภายในกำหนดระยะเวลาสามวันนับแต่ได้รับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือกรณีที่กำหนดระยะเวลาในการส่งร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้พิจารณาใหม่หรือกำหนดระยะเวลาในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ล่วงหน้าไปแล้วและไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ ให้ประธานาธิบดีประกาศใช้ร่างรัฐบัญญัติงบประมาณภายในกำหนดระยะเวลาสองวัน โดยในทุกกรณี การประกาศใช้ร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณจะต้องไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคม หากร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณออกไม่ทันวันที่ข้างต้น ให้ร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวบังคับใช้ได้เฉพาะส่วนงบประมาณรายจ่าย โดยขยายระยะเวลาการบังคับใช้ได้ทุกสามเดือนโดยคำสั่งประธานาธิบดี ส่วนการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติที่บังคับใช้อยู่⁸⁶ และให้แจ้งสภาผู้แทนราษฎรทราบก่อนการอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี⁸⁷

ทั้งนี้ หากพิจารณารัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณก่อนการปฏิวัติในช่วง ค.ศ. 2010 และค.ศ. 2011 อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 1959 (Constitution de la République tunisienne du 1^{er} juin 1959) และรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 1967 (Loi n°67-53 du 8 décembre 1967 portant loi organique du budget de l'État) จะพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 1959 ที่ได้รับแก้ไขโดยรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2002 ได้เคยกำหนดไว้ว่าการเสนอร่างรัฐบัญญัติหรือการแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถ

⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014, มาตรา 66 ประกอบมาตรา 120.

⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014, มาตรา 66.

⁸⁷ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 50.

รับไว้พิจารณาได้ หากการอนุมัติร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวมีผลเป็นการลดรายรับหรือเพิ่มรายจ่ายหรือรายจ่ายใหม่⁸⁸ แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้รับการบัญญัติไว้ภายหลังการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2008⁸⁹ ในขณะที่รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 1967 ยังคงมีการกำหนดข้อจำกัดอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะในการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณไว้ โดยห้ามมิให้มีการเสนอเพิ่มมาตราหรือแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ หากมิใช่การยกเลิกหรือลดรายจ่ายหรือเป็นการสร้างหรือเพิ่มรายได้ การเสนอรายจ่ายใหม่จะต้องมีการเสนอการจัดเก็บรายได้ที่เกี่ยวข้องหรือเสนอการจัดการเกี่ยวกับรายจ่ายอื่นชัดเจน⁹⁰

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอเพิ่มมาตราหรือแก้ไขร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ หรือการเสนอรายจ่ายใหม่นั้น ถูกจำกัดเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ต้องเป็นไปตามที่รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 1967 กำหนดจึงจะได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยรัฐบาล อีกทั้งการเสนอดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้เฉพาะในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการเท่านั้น⁹¹ แต่ถ้ายกการเสนอดังกล่าวฝ่าฝืนข้อจำกัดข้างต้นก็จะมีผลทำให้มาตราที่เสนอเพิ่มหรือการแก้ไขที่เสนอไม่ได้รับการพิจารณาในกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ โดยมาตราที่เสนอเพิ่มและการแก้ไขที่เสนอดังกล่าวจะถูกแยกออกจากการกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ เพื่อนำไปพิจารณาในวาระอื่นของกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐบัญญัติทั่วไป⁹² หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายปัจจุบัน จะพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 ก็ไม่ได้กำหนดข้อจำกัดอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ แต่จะมีปรากฏบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019

⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 1959 ที่แก้ไขโดยรัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2002, มาตรา 28.

⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 1959 ที่แก้ไขโดยรัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008, มาตรา 28.

⁹⁰ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 1967, มาตรา 30.

⁹¹ Leila Chikhaoui, "Droit Axe 3 : Finances publiques," in *Concours d'entrée au cycle supérieur Support destinés à la préparation de l'épreuve écrite de spécialité par les titulaires du diplôme national d'ingénieur*, École Nationale d'Administration, 2007, accessed 15 december 2020, from <http://www.ena.tn/wpcontent/uploads/2018/05/DroitAxe3.pdf>, p.144, 147.

⁹² Kraïem Dridi Mouna, *supra* note 80, p.454-455.

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019 กำหนดให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอเพิ่มมาตราใหม่หรือเสนอการแก้ไขร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีหรือร่างรัฐบัญญัติงบประมาณแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อลดรายจ่ายหรือเพิ่มรายได้ หรือเพื่อสร้างรายจ่ายใหม่ แต่จะต้องมีการเสนอรายได้ที่จะได้มาเพิ่มเติมหรือการจัดการรายจ่ายเพื่อให้ครอบคลุมรายจ่าย นอกจากนี้ การเสนอเพิ่มมาตราใหม่หรือเสนอการแก้ไขร่างรัฐบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณระหว่างแผนงานได้ แต่จะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกันในระดับวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดระดับเดียวกัน⁹³ โดยมีข้อสังเกตว่ารัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019 ไม่ได้กำหนดผลของการฝ่าฝืนข้อจำกัดอำนาจดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎรไว้ และแม้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 จะไม่ได้กล่าวถึงข้อจำกัดอำนาจนี้ แต่ก็มีกำหนดข้อจำกัดอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐบัญญัติอื่นที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของงบประมาณ โดยห้ามมิให้สภาผู้แทนราษฎรรับร่างรัฐบัญญัติหรือการแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้พิจารณา หากการอนุมัติร่างรัฐบัญญัตินี้ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อคุณภาพของงบประมาณที่ได้กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติงบประมาณ⁹⁴

4.1.4 ประเทศโปรตุเกส

การเมืองการปกครองของประเทศโปรตุเกสเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-presidential system) โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976 (Constitution of the Portuguese Republic 1976) ได้ให้อำนาจองค์กรสี่องค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ ประธานาธิบดี (President of the Republic) สภาแห่งสาธารณรัฐ (Assembly of the Republic) รัฐบาล (Government) และศาล (Courts)⁹⁵ ลักษณะเฉพาะของการปกครองระบอบนี้คือ การมีทั้งประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และมีนายกรัฐมนตรีที่เป็นหัวหน้าพรรคที่มีเสียงส่วนใหญ่ในสภาหรือผู้นำพรรคร่วมรัฐบาล ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพ มีหน้าที่และอำนาจในการประกาศใช้กฎหมาย การประกาศกฎอัยการศึก การจัดให้มีการเลือกตั้ง และการยุบสภา โดยมีวาระการดำรง

⁹³ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 49.

⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014, มาตรา 63.

⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 110.

ตำแหน่งห้าปี ส่วนนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจในการคัดเลือกและทำงานร่วมกับคณะรัฐมนตรี รวมทั้งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน⁹⁶

ในกระบวนการนิติบัญญัติ องค์กรที่มีบทบาทสำคัญ คือ สภาแห่งสาธารณรัฐหรือรัฐสภา มีลักษณะเป็นแบบสภาเดียว (Unicameral system) ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งอย่างน้อยหนึ่งร้อยแปดสิบคน แต่ไม่เกินสองร้อยสามสิบคน มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี⁹⁷ ซึ่งมาตรา 161 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาแห่งสาธารณรัฐมีหน้าที่และอำนาจทางการเมืองและนิติบัญญัติที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพิจารณาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การพิจารณาบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองของเขตการปกครองตนเอง การออกกฎหมายทั้งปวงที่ไม่ใช่กรณีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการทำงานของรัฐบาล และการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณที่เสนอโดยรัฐบาล⁹⁸

บุคคลที่สามารถริเริ่มกระบวนการนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐพรรคการเมืองในสภาแห่งสาธารณรัฐ และรัฐบาล รวมถึงกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ ภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด⁹⁹ ในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ สมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐจะดำเนินการอภิปรายในหลักการและรายละเอียดของร่างรัฐบัญญัติ ก่อนที่จะพิจารณาลงมติในหลักการ รายละเอียด และลงมติรับร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวในขั้นสุดท้ายตามลำดับ¹⁰⁰ ในการนี้ คณะกรรมาธิการ (Committee) ในสภาแห่งสาธารณรัฐจะมีส่วนสำคัญในขั้นตอนการพิจารณาและลงมติในรายละเอียดของร่างรัฐบัญญัติด้วย

หลักเกณฑ์และขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดทำและอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของประเทศโปรตุเกสได้รับการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยกรอบเกี่ยวกับการงบประมาณ (Budget Framework Law) และข้อบังคับการประชุมสภาแห่งสาธารณรัฐ (Rules of Procedure of the Assembly of the Republic) โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดองค์ประกอบและสาระสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งงบประมาณแผ่นดิน

⁹⁶ “OECD Review of Budgeting in Portugal,” OECD, (2008) accessed 1 December 2020, from <https://www.oecd.org/portugal/42007470.pdf>, p.48.

⁹⁷ “Competences,” Assembleia da Republica, accessed 4 December 2020, from <https://www.parlamento.pt/sites/FR/Parlement/Paginas/Competences.aspx>.

⁹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 161.

⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 167 วรรคหนึ่ง.

¹⁰⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 168.

ของประเทศโปรตุเกสเป็นงบประมาณแบบสองขา¹⁰¹ และกำหนดให้กระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกรอบเกี่ยวกับการงบประมาณ¹⁰² ในขณะที่กฎหมายดังกล่าวได้วางกรอบเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณทั้งหมด ตั้งแต่การจัดทำและการเสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณของรัฐบาลต่อสภาแห่งสาธารณรัฐการบริหารงบประมาณ ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ส่วนข้อบังคับการประชุมสภาแห่งสาธารณรัฐได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของสภาแห่งสาธารณรัฐไว้โดยละเอียด

การจัดทำงบประมาณแผ่นดินแบ่งออกเป็นสามขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนแรกจะเป็นการกำหนดระดับรายจ่ายโดยรวมให้สอดคล้องกับประมาณการรายได้ และการกำหนดดุลงบประมาณของรัฐบาลโดยพิจารณาจากข้อผูกพันที่ประเทศโปรตุเกสมีต่อสหภาพยุโรป (European Union) ที่เรียกว่า Stability Programme ของปีก่อนหน้า ส่วนขั้นตอนถัดมาจะเป็นการจัดสรรเพดานงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ โดยการรับรองของที่ประชุมสภารัฐมนตรี (Council of Ministers) และขั้นตอนสุดท้ายจะเป็นการรวบรวมรายละเอียดของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ¹⁰³ ทั้งนี้ รัฐบาลจะต้องริเริ่มกระบวนการการจัดทำงบประมาณโดยการเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมประจำปีของ Stability Programme และร่างรัฐบัญญัติ Major Options ต่อสภาแห่งสาธารณรัฐ¹⁰⁴ สำหรับรายละเอียดใน Stability Programme จะประกอบไปด้วยนโยบายทางเศรษฐกิจและมาตรการเกี่ยวกับนโยบายทางงบประมาณ ผลกระทบทางการเงินการคลังของมาตรการดังกล่าว รวมทั้งกรอบระยะเวลาและเหตุผลของมาตรการ นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมประจำปีของ Stability Programme จะรวมถึงร่างการแก้ไขเพิ่มเติมของกรอบรายจ่ายและรายรับของรัฐบาลสำหรับปีปัจจุบันและอีกสี่ปีข้างหน้าด้วย ส่วนร่างรัฐบัญญัติ Major Options จะประกอบไปด้วยการกำหนดและวางแผนทางเลือกนโยบายทางเศรษฐกิจ และการวางแผนงบประมาณสำหรับปีปัจจุบันและอีกสี่ปีข้างหน้าของหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานย่อยของประกันสังคม ซึ่งรัฐบาลจะต้องเสนอเอกสารทั้งสองรายการต่อสภาแห่งสาธารณรัฐภายในวันที่ 15 เมษายนของปีก่อนปีงบประมาณ¹⁰⁵

¹⁰¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 105.

¹⁰² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 106.

¹⁰³ “OECD Review of Budgeting in Portugal,” *supra* note 96, p.36.

¹⁰⁴ กฎหมายว่าด้วยกรอบเกี่ยวกับการงบประมาณ, มาตรา 32; “OECD Review of Budgeting in Portugal,” *supra* note 96, p.36.

¹⁰⁵ กฎหมายว่าด้วยกรอบเกี่ยวกับการงบประมาณ, มาตรา 33 ประกอบมาตรา 34.

การริเริ่มจัดทำงบประมาณประจำปีเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายบริหารคือ รัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี เพื่อเสนอให้สภาแห่งสาธารณรัฐพิจารณาภายในวันที่ 1 ตุลาคมของปีก่อนปีงบประมาณพร้อมกับเอกสารงบประมาณอื่น ๆ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีหน้าที่ในการส่งร่างรัฐบัญญัติงบประมาณให้แก่คณะกรรมการธิการยุโรป (European Commission) ภายในวันที่ 1 ตุลาคมของปีก่อนปีงบประมาณเช่นกัน¹⁰⁶ โดยปีงบประมาณของประเทศโปรตุเกสเริ่มต้นวันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดลงวันที่ 31 ธันวาคม องค์การที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำงบประมาณ ได้แก่ กระทรวงการคลังซึ่งจะเป็นผู้จัดสรรและกำหนดเพดานงบประมาณรายจ่ายของแต่ละกระทรวงภายใต้นโยบายและแนวทางของนายกรัฐมนตรีและกรอบเพดานงบประมาณที่กำหนดไว้ใน Stability Programme โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ การกำหนดเพดานและการจัดสรรงบประมาณและกรมการงบประมาณ (Budget General Directorate) ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ส่งหนังสือเวียนเพื่อให้กระทรวงต่าง ๆ ส่งงบประมาณของตนมาให้ประมาณเดือนกันยายนก่อนปีงบประมาณ เพื่อที่กรมการงบประมาณจะรวบรวมงบประมาณและข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาจัดทำเป็นร่างงบประมาณ และในขั้นตอนสุดท้าย ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณฉบับสุดท้าย ก่อนที่รัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณต่อสภาแห่งสาธารณรัฐในวันที่ 1 ตุลาคมของปีก่อนปีงบประมาณ¹⁰⁷

กระบวนการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณมีความแตกต่างจากร่างรัฐบัญญัติประเภทอื่น เนื่องจากสภาแห่งสาธารณรัฐจะต้องพิจารณาลงมติให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐบาลเสนอร่างรัฐบัญญัติดังกล่าว¹⁰⁸ คณะกรรมการธิการงบประมาณและการคลัง (Budget and Finance Committee) เป็นองค์การที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ¹⁰⁹ โดยก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณา คณะกรรมการต่าง ๆ ในสภาแห่งสาธารณรัฐจะต้องจัดทำรายงานความเห็นต่อร่างรัฐบัญญัติงบประมาณส่งให้คณะกรรมการธิการงบประมาณและการคลังภายในสิบห้าวันนับจากวันที่รัฐบาลเสนอร่างรัฐบัญญัติ

¹⁰⁶ กฎหมายว่าด้วยกรอบเกี่ยวกับการงบประมาณ, มาตรา 36.

¹⁰⁷ “OECD Review of Budgeting in Portugal,” *supra* note 96, p.35-39.

¹⁰⁸ กฎหมายว่าด้วยกรอบเกี่ยวกับการงบประมาณ, มาตรา 38.

¹⁰⁹ “OECD Review of Budgeting in Portugal,” *supra* note 96, p.49.

งบประมาณ และคณะกรรมการงบประมาณและการคลังจะต้องจัดทำรายงานความเห็นของตนและของคณะกรรมการอื่น ๆ เพื่อส่งให้ประธานสภาแห่งสาธารณรัฐภายในยี่สิบวันนับจากวันที่รัฐบาลเสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ¹¹⁰ ซึ่งรายงานความเห็นของคณะกรรมการงบประมาณและการคลังนี้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการอภิปรายและลงมติในหลักการของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณในขั้นต่อไป¹¹¹ การอภิปรายและลงมติในหลักการจะกระทำโดยคณะกรรมการเต็มสภา (The Plenary of the Assembly of the Republic) ซึ่งการอภิปรายและลงมติในหลักการจะใช้เวลาอย่างน้อยสองวันและไม่เกินสามวัน¹¹²

สำหรับขั้นต่อไปจะเป็นการอภิปรายและลงมติในรายละเอียดโดยคณะกรรมการงบประมาณและการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐจะเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการงบประมาณและการคลัง ซึ่งในขั้นตอนนี้สมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐหรือพรรคการเมืองสามารถแปรญัตติแก้ไขร่างได้ โดยจะต้องอธิบายผลกระทบของการแก้ไข และผลกระทบทางการคลังด้วย คณะกรรมการงบประมาณและการคลังจะพิจารณาลงมติญัตติแก้ไขร่างรัฐบัญญัติงบประมาณภายในยี่สิบวันหลังการพิจารณาลงมติในหลักการ จากนั้นคณะกรรมการเต็มสภาจะดำเนินการลงมติญัตติแก้ไขร่างรัฐบัญญัติงบประมาณจากคณะกรรมการงบประมาณและการคลัง และท้ายที่สุด คณะกรรมการเต็มสภาจะลงมติรับร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ¹¹³ กรณีที่ร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประกาศใช้ไม่ทันการเริ่มต้นปีงบประมาณ รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินในแต่ละเดือน จำนวนไม่เกินหนึ่งในสิบสองของงบประมาณของปีก่อนหน้าได้¹¹⁴

บทบัญญัติในกฎหมายของประเทศโปรตุเกสไม่ได้วางหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินไว้ กล่าวคือ สภาแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจอย่างไม่จำกัดในการแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ ทั้งการเพิ่มเติมรายจ่ายและ

¹¹⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาแห่งสาธารณรัฐ, ข้อ 206.

¹¹¹ “OECD Review of Budgeting in Portugal,” *supra* note 96, p.50.

¹¹² ข้อบังคับการประชุมสภาแห่งสาธารณรัฐ, ข้อ 210.

¹¹³ ข้อบังคับการประชุมสภาแห่งสาธารณรัฐ, ข้อ 211 และข้อ 212 ; “OECD Review of Budgeting in Portugal,” *supra* note 96, p.50.

¹¹⁴ กฎหมายว่าด้วยกรอบเกี่ยวกับการงบประมาณ, มาตรา 58.

การลดรายได้¹¹⁵ และไม่ถูกจำกัดให้ต้องผูกพันในการลดรายจ่ายหรือเพิ่มรายได้ขึ้นเพื่อมาชดเชย แต่ในทางปฏิบัติมีเพียงญัตติแก้ไขร่างรัฐบัญญัติงบประมาณจำนวนน้อยที่ได้รับการอนุมัติจากสภาแห่งสาธารณรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองโปรตุเกสที่พรรคการเมืองที่มีเสียงส่วนใหญ่รักษาวินัยพรรคการเมืองอย่างเคร่งครัด¹¹⁶

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการประกาศใช้รัฐบัญญัติงบประมาณแล้ว รัฐธรรมนูญกำหนดข้อจำกัดอำนาจบางประการในการเสนอร่างรัฐบัญญัติที่กระทบต่อคุณภาพของงบประมาณ โดยห้ามสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐ พรรคการเมือง สภาของเขตการปกครองตนเอง และกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสนอร่างรัฐบัญญัติ การแปรรูปนิติแก้ไขเพิ่มเติม และร่างประชาคมติในระหว่างปีงบประมาณที่มีผลทำให้รายจ่ายของรัฐเพิ่มขึ้น หรือมีผลทำให้รายได้ของรัฐลดลงจากที่กำหนดไว้ในงบประมาณ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวก็ได้รับการบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาแห่งสาธารณรัฐด้วย¹¹⁷ บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการรักษาคุณภาพของงบประมาณ เพราะแม้ว่าสภาแห่งสาธารณรัฐจะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติงบประมาณได้ในทุกกรณี แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐบัญญัติงบประมาณแล้ว จะไม่สามารถมีการเสนอร่างรัฐบัญญัติที่มีผลเป็นการเพิ่มเติมรายจ่ายหรือลดรายได้ของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติงบประมาณได้ ทั้งนี้ เพื่อรักษาคุณภาพของงบประมาณ และป้องกันผลเสียที่อาจมีต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศ

4.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ

ในส่วนนี้จะศึกษาการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ และรวมถึงร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณของต่างประเทศ ได้แก่ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณและร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศตุนิเซีย และประเทศโปรตุเกส

¹¹⁵ “Portugal,” *OECD Journal on budgeting*, Vol. 2015/2, p.191 (2016), accessed 9 April 2021, from <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Portugal.pdf>.

¹¹⁶ “OECD Review of Budgeting in Portugal,” *supra* note 96, p.50-51.

¹¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 167 วรรคสอง และวรรคสาม; ข้อบังคับการประชุมสภาแห่งสาธารณรัฐ, ข้อ 120.

4.2.1 ประเทศอังกฤษ

ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติ Constitutional Reform Act ค.ศ. 2005 สภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ได้มีบทบาทในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ นอกจากการออกกฎหมายแล้ว สภาขุนนางยังทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของประเทศอังกฤษอีกด้วย สะท้อนให้เห็นถึงหลักการควบรวมอำนาจ (Fusion of Power) อันขัดต่อหลักการแยกการใช้อำนาจ อธิปไตย (Separation of Power) ตุลาการและนิติบัญญัติออกจากกัน และขัดต่ออนุสัญญาโรปัวด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Rights) จึงทำให้เกิดการปฏิรูปศาลสูงสุดของประเทศอังกฤษ และการจัดตั้งศาลฎีกา (Supreme Court) ขึ้นในปี ค.ศ. 2009¹¹⁸ เป็นศาลสูงสุดในการพิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งในสหราชอาณาจักร และคดีอาญาในประเทศอังกฤษ ประเทศเวลส์ และประเทศไอร์แลนด์เหนือ รวมทั้งการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีความสำคัญต่อสาธารณชนหรือรัฐธรรมนูญ โดยมีผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป¹¹⁹

บทบาทขององค์กรตุลาการของประเทศอังกฤษมีความแตกต่างจากองค์กรตุลาการของประเทศอื่น ๆ เพราะแม้ว่าองค์กรตุลาการจะมีหน้าที่ในควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายโดยการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี แต่มีข้อสังเกตเกี่ยวกับองค์กรตุลาการของประเทศอังกฤษบางประการที่ควรพิจารณา คือ การที่รัฐธรรมนูญไม่เป็นลายลักษณ์อักษร มิได้มีการกำหนดโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจขององค์กรตุลาการไว้อย่างชัดเจน แต่ให้ความสำคัญกับหลักการควบรวมอำนาจมากกว่าการแบ่งแยกอำนาจ ส่งผลให้บทบาทของฝ่ายตุลาการมีน้อยกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ และการที่องค์กรตุลาการต้องรักษาความเป็นอิสระทางการเมือง (Political Independence)¹²⁰

นอกจากนี้ หนึ่งในหลักการทางรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ หลักอำนาจการปกครองของรัฐสภา (Parliamentary sovereignty) หรือหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) ที่กำหนดให้เจตจำนงในการออกกฎหมายของรัฐสภามีอำนาจสูงสุด กล่าวคือ กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาจะถูกยกเลิก

¹¹⁸ “ระบบกฎหมายอังกฤษ,” สำนักงานต่างประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรมระบบกฎหมายอังกฤษ, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2563, จาก https://oia.coj.go.th/file/get/file/201809258ae3778aa15944cfbb0918034d803590194_857.pdf, น.18.

¹¹⁹ “Role of the Supreme Court,” The Supreme Court, accessed 18 October 2020, from <https://www.supremecourt.uk/about/role-of-the-supreme-court.html>.

¹²⁰ สมบัติ อารังธวังศ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น.104-105, 199-204.

โดยกฎหมายที่รัฐสภาออกใหม่เท่านั้น และเจตจำนงในการออกกฎหมายของรัฐสภา จะไม่มีผลผูกพันเจตจำนงการออกกฎหมายของรัฐสภาในอนาคต¹²¹ จึงทำให้ไม่มีองค์กรใดสามารถควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาได้

4.2.1.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ

ในระบบกฎหมายอังกฤษ มีกฎหมายที่สำคัญสองประเภท ได้แก่ กฎหมายสามัญ (Common law) ซึ่งเกิดจากจารีตประเพณีและการตีความของศาลที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา โดยการตีความดังกล่าวสามารถใช้เป็นข้ออ้างอิงเช่นเดียวกับกฎหมายได้ ส่วนกฎหมายที่บัญญัติโดยรัฐสภา (Statute law) เป็นกฎหมายที่รัฐสภาได้บัญญัติขึ้นตามกระบวนการนิติบัญญัติ และให้ถือว่ามีอำนาจเหนือกฎหมายสามัญ โดยหลักการแล้ว องค์กรตุลาการจะไม่มีอำนาจในการตีความหรือควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกฎหมายประเภทนี้ได้ แต่ในทางปฏิบัติ องค์กรตุลาการอาจพยายามแสดงบทบาทในการตีความกฎหมายที่บัญญัติโดยรัฐสภาแม้จะกระทำได้ไม่มากนักก็ตาม¹²² สำหรับพระราชบัญญัติงบประมาณ เป็นกฎหมายที่ออกโดยกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ซึ่งสภาสามัญ (House of Commons) เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาอนุมัติ ดังนั้น ศาลฎีกาจึงไม่สามารถควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้

4.2.1.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณ

แม้ว่าหลักการริเริ่มทางการคลังของฝ่ายบริหาร จะเป็นหลักการทางรัฐธรรมนูญที่ได้รับการบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ เพื่อกำหนดกรอบอำนาจของสมาชิกรัฐสภา โดยให้อำนาจริเริ่มทางการคลังเป็นของรัฐบาลและห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ซึ่งสมาชิกรัฐสภาก็ได้ถือปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวในกระบวนการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ อย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลฎีกาของประเทศอังกฤษไม่มีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ถูกบัญญัติ

¹²¹ Charlotte Girard, “Le réalisme du juge constitutionnel britannique,” *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, No.22, (2007) accessed 17 October 2020, from <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-realisme-du-juge-constitutionnel-britannique>.

¹²² สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น.200-201.

โดยรัฐสภา จึงทำให้ศาลฎีกาไม่สามารถควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบต่อการทางงบประมาณได้เช่นกัน

4.2.2 ประเทศฝรั่งเศส

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2008 เป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนการประกาศใช้ โดยเป็นการควบคุมแบบบังคับสำหรับร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการควบคุมแบบสมัครใจสำหรับร่างรัฐบัญญัติสำหรับการควบคุมแบบสมัครใจนั้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (Constitution de la République française de 1958) กำหนดให้ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหกสิบคน เป็นผู้เสนอเรื่องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ¹²³ ในการนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะมีระยะเวลาในการพิจารณาหนึ่งเดือนเว้นแต่รัฐบาลร้องขอเมื่อมีความเร่งด่วน ระยะเวลาดังกล่าวจะลดลงเหลือแปดวัน ซึ่งการเสนอเรื่องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีผลเป็นการหยุดระยะเวลาในการประกาศใช้กฎหมายเป็นการชั่วคราว¹²⁴

ต่อมาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2008 ได้กำหนดให้มีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายหลังการประกาศใช้ กล่าวคือ ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี หากมีการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง ก็สามารถเสนอเรื่องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้¹²⁵ แต่การเสนอเรื่องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถทำได้โดยตรง ศาลที่พิจารณาวินิจฉัยคดีจะต้องตรวจสอบเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น บทบัญญัติดังกล่าวใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีหรือไม่ ก่อนที่จะพิจารณาส่งให้ศาลสูงของแต่ละระบบศาล ในกรณีของศาลยุติธรรมก็จะส่งให้ศาลยุติธรรมสูงสุด ในกรณีของศาลปกครองก็จะส่งให้สภาแห่งรัฐที่ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุด โดยศาลยุติธรรมสูงสุดและสภาแห่งรัฐจะตรวจสอบเงื่อนไขต่าง ๆ ก่อนที่จะพิจารณาเสนอเรื่องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ¹²⁶ ในระหว่างนี้ ศาลที่พิจารณาวินิจฉัยคดีจะต้องหยุดการพิจารณาไว้ชั่วคราว¹²⁷

¹²³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 61.

¹²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 61.

¹²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 61-1.

¹²⁶ Louis Favoreu and Wanda Mastor, *Les cours constitutionnelles*, Coll. Connaissance du droit (Paris: Dalloz, 2011), p.92-93.

¹²⁷ *ibid*, p.94.

ด้วยเหตุนี้ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนการประกาศใช้ จึงเป็นการควบคุมแบบนามธรรม ส่วนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังการประกาศใช้จะเป็นการควบคุมแบบรูปธรรม ต่อประเด็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณและร่างกฎหมายที่มีผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณจะเป็นการพิจารณาการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนการประกาศใช้ ซึ่งเป็นการควบคุมแบบนามธรรม คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ทั้งในทางเนื้อหาและทางรูปแบบ เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถพิจารณาได้ว่าร่างรัฐบัญญัติงบประมาณมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณเป็นไปโดยสอดคล้องกับกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่¹²⁸

4.2.2.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญนอกจากจะพิจารณาว่าร่างบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 หรือไม่ ยังอาจพิจารณาว่าร่างรัฐบัญญัตินั้นมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789) อารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 (Préambule de la Constitution de la République française de 1946) และกฎบัตรสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004 (Charte de l'environnement de 2004) ซึ่งเป็นกลุ่มกฎเกณฑ์ที่มีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญหรือไม่อีกด้วย¹²⁹ บทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 หรือกฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่อยู่ในกลุ่มกฎเกณฑ์ที่มีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถประกาศเป็นกฎหมายหรือบังคับใช้ได้ โดยคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นที่สุด และมีผลผูกพันอำนาจรัฐและองค์กรทางปกครองและตุลาการ¹³⁰

¹²⁸ Damien Chamussy, “Le procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel,” *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, No.38, p.38 (2013).

¹²⁹ CC, 16 juillet 1971, décision n°71-44 DC, Recueil, p.29.

¹³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 62.

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญอาจตรวจสอบในทางเนื้อหาว່าร่างรัฐบัญญัติงบประมาณมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการกำหนดขอบเขตอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามมาตรา 34 และมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958¹³¹ หลักความเสมอภาคทางภาษีทั้งนี้ความสามารถในการเสียภาษี ตามมาตรา 13 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง พ.ศ. 1789¹³² หรือหลักความยินยอมทางภาษีหรือหลักไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทนตามมาตรา 14 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง พ.ศ. 1789¹³³ หรือไม่ก็ได้ นอกจากนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังอาจตรวจสอบในทางรูปแบบว่าร่างบัญญัติงบประมาณนั้นตราขึ้นตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 หรือที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดไว้ให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ¹³⁴ หรือไม่ก็ได้

ยกตัวอย่างเช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเคยตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหาว่บทบัญญัติที่กำหนดอัตราภาษีแบบคงที่ในร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 1990 ไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคทางภาษีตามมาตรา 13 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789¹³⁵ และเคยตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในทางรูปแบบว่า ในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 1980 ของขึ้นสภาผู้แทนราษฎร มีการพิจารณาบทบัญญัติในส่วนที่สองของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณก่อนที่บทบัญญัติในส่วนแรกของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณจะได้ความเห็นชอบ การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดไว้ให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 1959 จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958¹³⁶

¹³¹ ดู ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 34 และมาตรา 37.

¹³² ดู คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789, มาตรา 13.

¹³³ ดู คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789, มาตรา 14.

¹³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 47.

¹³⁵ CC, 28 décembre 1990, décision n°90-285 DC, *Recueil*, p.95.

¹³⁶ CC, 24 décembre 1979, décision n°79-110 DC, *supra* note 39, p.36.

4.2.2.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติ ที่มีผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณ

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีการแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณโดยสมาชิกสภาที่มีผลเป็นการลดรายรับของรัฐหรือสร้างหรือเพิ่มรายจ่าย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาได้ต่อเมื่อมีการโต้แย้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรหรือชั้นวุฒิสภาแล้วเท่านั้น¹³⁷ เนื่องจากการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวเป็นอำนาจเฉพาะขององค์กรของแต่ละสภา¹³⁸ ได้แก่ คณะกรรมาธิการด้านการคลังของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมาธิการด้านการคลังของวุฒิสภาที่จะพิจารณาว่าการแก้ไขดังกล่าวสามารถรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ โดยแบ่งออกได้เป็นการควบคุมก่อน ซึ่งเป็นการควบคุมโดยระบบเมื่อมีการยื่นการแก้ไขร่างรัฐบัญญัติงบประมาณต่อแต่ละสภา และการควบคุมหลัง ซึ่งเป็นการควบคุมเมื่อมีการร้องขอหลังจากที่ได้มีการรับการแก้ไขดังกล่าวไว้พิจารณาแล้ว¹³⁹

หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและชั้นวุฒิสภากำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา¹⁴⁰ เมื่อการควบคุมในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและชั้นวุฒิสภาได้เป็นเงื่อนไขบังคับก่อนในการรับพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ อีกนัยหนึ่ง เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา จะมีผลทำให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นเสมือนผู้พิพากษาอุทธรณ์ของคณะกรรมาธิการด้านการคลังของแต่ละสภา¹⁴¹ ในกรณีนี้ แม้จะมีการโต้แย้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรว่าการแปรญัตติมีผลทำให้รายรับลดลงถึงขีดหรือแย้งต่อหลักการห้ามลดรายรับและการเพิ่มรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ทำให้ไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้¹⁴² แต่ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นพ้องและต่อมาก็มิได้มีการอนุมัติในการแก้ไขดังกล่าว กรณีเช่นนี้ก็จะไม่มีประโยชน์ต่อไปที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอเรื่องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ¹⁴³

¹³⁷ CC, 20 juillet 1977, décision n°77-82 DC, *Recueil*, p.37.

¹³⁸ CC, 14 juin 1978, décision n°78-94 DC, *Recueil*, p.15.

¹³⁹ Etienne Douat, *supra* note 44, p.18, 26.

¹⁴⁰ ดู ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา.

¹⁴¹ Etienne Douat, *supra* note 44, p.36.

¹⁴² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส, มาตรา 40.

¹⁴³ CC, 29 décembre 1982, décision n°82-154 DC 40, *supra* note 40, p.80.

อย่างไรก็ดี หากมีการโต้แย้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรว่าการเสนอร่างรัฐธรรมนูญทั่วไปฉบับหนึ่งมีผลเป็นการลดรายรับของรัฐ หรือสร้างหรือเพิ่มรายจ่าย ซึ่งคณะกรรมการธิการด้านการคลังของสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเฉพาะบทบัญญัติบางมาตราเท่านั้นที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการห้ามลดรายรับและการเพิ่มรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ที่ทำให้ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ แต่บทบัญญัติในมาตราดังกล่าวสามารถแยกออกจากบทบัญญัติในมาตราอื่นได้¹⁴⁴ ต่อประเด็นนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ซึ่งพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการห้ามลดรายรับและการเพิ่มรายจ่ายข้างต้นไม่สามารถแยกออกจากบทบัญญัติในมาตราอื่นของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ¹⁴⁵ แต่มีข้อสังเกตว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้เป็นหลักการ แต่จะต้องพิจารณาเป็นรายคดี และรายกรณีไป¹⁴⁶

4.2.3 ประเทศตูนิเซีย

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 (Constitution de la République tunisienne de 2014) กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น¹⁴⁷ มีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยสามารถควบคุมได้ทั้งก่อนการประกาศใช้และภายหลังการประกาศใช้ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญ โดยประธานาธิบดี หัวหน้ารัฐบาล หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามสิบคน และรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้แล้วที่เสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญโดยศาลอื่นในกรณีที่คุณความในคดีโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญ¹⁴⁸ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญดังกล่าวยังกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญ โดยประธานสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งสนธิสัญญาที่เสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญ โดยประธานาธิบดี ก่อนที่จะได้ประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญด้วยการให้ความเห็นชอบแก่สนธิสัญญาดังกล่าว¹⁴⁹

¹⁴⁴ Etienne Douat, *supra* note 44, p.36.

¹⁴⁵ CC, 18 janvier 1978, décision n°77-91 DC, *Recueil*, p.19.

¹⁴⁶ Etienne Douat, *supra* note 44, p.37.

¹⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2019, มาตรา 118.

¹⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2019, มาตรา 120.

¹⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2019, มาตรา 120.

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รวมทั้งมีการตราบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2015 (Loi organique n°2015-50 du 3 décembre 2015 relative à la Cour constitutionnelle) แล้ว แต่เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่สามารถแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวได้ จึงมีผลทำให้ “องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญ” ที่จัดตั้งขึ้นในระยะแรกระหว่างรอการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยอำนาจของบทบัญญัติเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014¹⁵⁰ ประกอบกับบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2014 (Loi organique n°2014-14 du 18 avril 2014 relative à l’Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi) ยังคงต้องดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 กำหนดให้องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดการดำเนินการลงเมื่อศาลรัฐธรรมนูญเริ่มดำเนินการ¹⁵¹

องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กร ๆ แรกที่ใช้อำนาจตุลาการในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อก่อนหน้านี้นี้จะมีการจัดตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเพื่อควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่องค์กรดังกล่าวก็มีใช้องค์กรตุลาการอย่างแท้จริง กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจถึงตุลาการและถึงให้ความเห็น ซึ่งมีอำนาจในการให้ความเห็นเท่านั้น¹⁵² อย่างไรก็ตาม องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญค่อนข้างจำกัดดังที่ปรากฏในชื่อขององค์กร กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 กำหนดให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจในการควบคุมเฉพาะความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้

¹⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2019, มาตรา 148(7).

¹⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2019, มาตรา 148(7).

¹⁵² Leïla Chikhaoui-Mahdaoui, “Le rôle de l’instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi en période de transition”, *Revue Juridique des étudiants de la Sorbonne*, Vol.2, No.1, p.44, 54 (2019).

เท่านั้น ไม่สามารถควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้แล้วได้¹⁵³ แม้กระนั้น คำวินิจฉัยขององค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญก็มีผลผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กร¹⁵⁴

ทั้งนี้ องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในการควบคุมร่างรัฐธรรมนูญที่อาจตราขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติหรือโดยสภาผู้แทนราษฎร¹⁵⁵ ในกรณีของร่างรัฐธรรมนูญที่อาจตราขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎร องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญสามารถควบคุมได้ทั้งร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อยสิบคน และร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยประธานาธิบดีหรือหัวหน้ารัฐบาล¹⁵⁶ องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการควบคุมได้ทั้งในทางเนื้อหาและในทางรูปแบบ¹⁵⁷ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญถือว่าด้วยงบประมาณและร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลกระทบต่อการงบประมาณเป็นร่างรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่ง องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจในการควบคุมร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วยโดยมีอำนาจในการควบคุมทั้งในทางเนื้อหาและในทางรูปแบบ

4.2.3.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ

หากพิจารณาการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณที่ผ่านมา จะพบว่าในช่วงที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญในช่วงที่มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 1959 ได้เคยมีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณในหลายประเด็น ทั้งในทางเนื้อหาและในทางรูปแบบ ยกตัวอย่างเช่น ในความเห็นของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2004 ในกรณีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณประจำปี ค.ศ. 2005 ที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคของบุคคล หลักความยินยอม

¹⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2019, มาตรา 148(7).

¹⁵⁴ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2014, มาตรา 21.

¹⁵⁵ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2014, มาตรา 3.

¹⁵⁶ Leïla Chikhaoui-Mahdaoui, *supra* note 152, p.54-55.

¹⁵⁷ ดู ตัวอย่าง IPCCPL, 22 décembre 2015, décision n°2015-3 cited in *ibid*, p.56.

ทางภาษี และขอบเขตในการตรารัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 1959¹⁵⁸ รวมทั้งประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการตราและระยะเวลาในการตรารัฐธรรมนูญถึงประมาณประจำปี ค.ศ. 2005¹⁵⁹

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณโดยองค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 จะพบว่ามี การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณโดยองค์กรดังกล่าวบ่อยครั้ง ทั้งในกรณีของร่างรัฐธรรมนูญถึงประมาณประจำปีและร่างรัฐธรรมนูญถึงประมาณแก้ไขเพิ่มเติม ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของร่างรัฐธรรมนูญถึงประมาณประจำปี ค.ศ. 2015 และร่างรัฐธรรมนูญถึงประมาณประจำปี ค.ศ. 2019 ที่ได้มีการโต้แย้งว่าบทบัญญัติบางมาตราของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้มีความเกี่ยวข้องกับร่างรัฐธรรมนูญถึงประมาณประจำปี จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ¹⁶⁰ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 ประกอบกับรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ได้วางหลักให้รัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณประกอบด้วยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับรายได้และรายจ่ายเท่านั้น¹⁶¹

นอกจากนี้ องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญยังได้ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญถึงประมาณประจำปี ค.ศ. 2016¹⁶² และร่างรัฐธรรมนูญถึงประมาณแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2018¹⁶³ อีกด้วย โดยในกรณีของร่างรัฐธรรมนูญถึงประมาณแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2018¹⁶⁴ จะเป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในทางรูปแบบ กล่าวคือ มีการโต้แย้งว่าในกระบวนการตราร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หัวหน้ารัฐบาลหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจไม่ได้ปรากฏตัวอยู่ในที่ประชุมเพื่อเสนอ

¹⁵⁸ ดู รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 1959, มาตรา 6, มาตรา 16 และมาตรา 34.

¹⁵⁹ Kraïem Dridi Mouna, *supra* note 80, p.459-460.

¹⁶⁰ Leïla Chikhaoui-Mahdaoui, *supra* note 152, p.65; IPCCPL, 26 décembre 2018, décision n°2018-7 cited in Salwa Hamrouni and others, "Tunisie," in *Annuaire international de justice constitutionnelle 2019. Égalité, genre et constitution – Populisme et démocratie*, (Economica – Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2019), p.1095.

¹⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 1959, มาตรา 66.

¹⁶² Leïla Chikhaoui-Mahdaoui, *supra* note 152, p.66.

¹⁶³ Salwa Hamrouni and others, *supra* note 160, p.1088-1089.

¹⁶⁴ *ibid.*

ร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ อำนาจในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณเป็นอำนาจเฉพาะของหัวหน้ารัฐบาล จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า การเสนอร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว การปรากฏตัวอยู่ในที่ประชุมในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นเพียงแนวปฏิบัติเท่านั้น¹⁶⁵

4.2.3.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณ

เดิมคณะตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญและการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีผลเป็นการลดรายรับหรือเพิ่มรายจ่ายหรือรายจ่ายใหม่ โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุนีเซีย ค.ศ. 1959 ได้โดยตรง¹⁶⁶ ดังนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงสามารถควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญที่ด้วยงบประมาณ เช่น ร่างรัฐธรรมนูญที่ด้วยงบประมาณประจำปี หรือร่างรัฐธรรมนูญที่ด้วยงบประมาณแก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงการเสนอหรือการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญอื่นโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีผลเป็นการลดรายรับหรือเพิ่มรายจ่ายหรือรายจ่ายใหม่ได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้รับการบัญญัติไว้อีกต่อไปภายหลังการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2008¹⁶⁷ รวมถึงไม่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุนีเซีย ค.ศ. 2014 อีกด้วย

แม้กระนั้น อย่างไรก็ตามไปข้างต้นว่ารัฐธรรมนูญที่ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019 ได้จำกัดอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรบางประการในการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญที่ด้วยงบประมาณ โดยให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอเพิ่มมาตราใหม่หรือเสนอการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญที่ด้วยงบประมาณเพื่อลดรายจ่ายหรือเพิ่มรายได้ หรือเพื่อสร้างรายจ่ายใหม่ แต่จะต้องมีการเสนอรายได้ที่จะได้มาเพิ่มเติมหรือการจัดการรายจ่ายเพื่อให้ครอบคลุมรายจ่ายได้ รวมทั้งอาจเสนอเพิ่มมาตราใหม่หรือเสนอการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณระหว่างรายการ แต่จะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกัน

¹⁶⁵ *ibid.*

¹⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุนีเซีย ค.ศ. 1959 ที่แก้ไขโดยรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2002, มาตรา 28.

¹⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุนีเซีย ค.ศ. 1959 ที่แก้ไขโดยรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008, มาตรา 28.

ในระดับวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดระดับเดียวกัน¹⁶⁸ ต่อประเด็นนี้ องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญจะสามารถควบคุมการกระทำดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่ เนื่องจากหลักเกณฑ์ข้างต้นไม่ได้ปรากฏอยู่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 แต่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019

โดยทั่วไป การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจะใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตรวจสอบ ดังนั้น รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่แม้ว่าจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญก็จะเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตรวจสอบได้ แต่หากพิจารณาการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับบัญญัติงบประมาณประจำปี ค.ศ. 2019 จะพบว่าองค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญได้อาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 ที่กำหนดให้รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บรายได้และงบประมาณรายจ่ายเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณเป็นช่องทางที่เปิดให้สามารถใช้รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019 ในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการเสนอร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวได้¹⁶⁹

นอกจากนี้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญสามารถควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีการเสนอร่างรัฐบัญญัติหรือการแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของงบประมาณตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณได้ ในกรณีที่มีการตรารัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณออกใช้ก่อนแล้ว¹⁷⁰ โดยที่ผ่านมา องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญที่เคยควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการของประมวลกฎหมายไฮโดรคาร์บอน ในคดีนี้ องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติพิจารณาแล้วเห็นว่าร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

¹⁶⁸ ดู บทที่ 4, 4.1, 4.1.3; รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 49.

¹⁶⁹ Leïla Chikhaoui-Mahdaoui, *supra* note 152, p.65

¹⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014, มาตรา 63.

แห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 ว่าด้วยการเสนอร่างรัฐบัญญัติหรือการแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของงบประมาณ¹⁷¹

4.2.4 ประเทศโปรตุเกส

ระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของประเทศโปรตุเกสเป็นระบบการควบคุมแบบผสมหรือระบบการควบคุมแบบไฮบริด (hybrid) กล่าวคือเป็นระบบที่มีทั้งการรวมอำนาจในการควบคุมตรวจสอบไว้ที่องค์กรเดียว ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ และการกระจายอำนาจในการควบคุมตรวจสอบไว้ที่องค์กรอื่น กล่าวคือศาลยุติธรรมด้วย¹⁷² ซึ่งการจะใช้ระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายระบบใดนั้นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายด้วย หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976 (Constitution of the Portuguese Republic 1976) ในภาค 4 ว่าด้วยการคุ้มครองและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ลักษณะ 1 ว่าด้วยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ¹⁷³ จะพบว่ามีการบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายสี่รูปแบบ กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนการประกาศใช้¹⁷⁴ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายหลังการประกาศใช้แบบรูปธรรม¹⁷⁵ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายหลังการประกาศใช้แบบนามธรรม¹⁷⁶ และการควบคุมความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยการละเลยไม่กระทำการ¹⁷⁷

อย่างไรก็ดี ในการศึกษาการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณหรือร่างกฎหมายที่มีผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณเป็นการ

¹⁷¹ ICCPL, 23 mai 2017, décision n°2017-3 cited in Salwa Hamrouni, Mouna Tabei and Ahmed Houssein Abbassi, “Tunisie,” in *Annuaire international de justice constitutionnelle 2017. Juge constitutionnel et interprétation des normes – Le juge constitution face aux transformations de la démocratie* (Economica – Presses Universitaires d’Aix-Marseille, 2018), p.985.

¹⁷² Marie-Christine Meininger, “Le Tribunal constitutionnel du Portugal,” *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, No.29, p.273 (2010).

¹⁷³ ดู รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, ภาค 4, ลักษณะ 1.

¹⁷⁴ ดู รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 278.

¹⁷⁵ ดู รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 280.

¹⁷⁶ ดู รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 281.

¹⁷⁷ ดู รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 283.

ศึกษาการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนการประกาศใช้ ดังนั้น การศึกษาในรายละเอียดจะกล่าวถึงเฉพาะการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนการประกาศใช้เท่านั้น ซึ่งโดยสภาพจะเป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม ทั้งนี้ องค์การที่มีอำนาจในการควบคุมดังกล่าว คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนวัตถุแห่งการควบคุมตรวจสอบนั้นจะจำกัดเฉพาะร่างกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติหรือที่มีค่าเทียบเท่าเท่านั้น¹⁷⁸ เช่น รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐบัญญัติทั่วไป รัฐกฤษฎีกาที่มีค่าเทียบเท่ารัฐบัญญัติ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ¹⁷⁹ ในกรณีของการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐจำนวนหนึ่งในห้าของสภาแห่งสาธารณรัฐ อาจเป็นผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาตรวจสอบได้¹⁸⁰ ส่วนในกรณีของการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติทั่วไป และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เฉพาะประธานาธิบดีเท่านั้นที่มีอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาตรวจสอบ¹⁸¹ ในกรณีนี้ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ร่างกฎหมายหรือสนธิสัญญาข้างต้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ประธานาธิบดียับยั้งและส่งร่างกฎหมายหรือสนธิสัญญานั้นให้องค์กรที่มีหน้าที่ในการพิจารณา เช่น สภาแห่งสาธารณรัฐ¹⁸² แม้กระนั้น สภาแห่งสาธารณรัฐอาจยืนยันร่างกฎหมายหรือสนธิสัญญาดังกล่าวได้ด้วยคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมและมากกว่าคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดของทั้งหมด¹⁸³

4.2.4.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ

เมื่อร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณเป็นร่างรัฐบัญญัติประเภทหนึ่งย่อมตกอยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนการประกาศ

¹⁷⁸ Vital Moreira, “Le Tribunal constitutionnel portugais : le « contrôle concret » dans le cadre d’un système mixte de justice constitutionnel,” *Cahiers du Conseil constitutionnel*, No.10, (2010), accessed 18 April 2021, from <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-tribunal-constitutionnel-portugais-le-controle-concret-dans-le-cadre-d-un-systeme-mixte-de-justice-constitutionnelle>.

¹⁷⁹ Marie-Christine Meininger, *supra* note 172, p.274.

¹⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 278 วรรคสี่.

¹⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 278 วรรคหนึ่ง.

¹⁸² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 279 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม.

¹⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 279 วรรคสอง และวรรคสี่.

ใช้ได้ ซึ่งจะเป็นการควบคุมแบบนามธรรม กล่าวคือ ก่อนการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ประธานาธิบดีอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้

4.2.4.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976 มิได้มีการบัญญัติถึงหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินไว้ กล่าวคือ มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดข้อจำกัดอำนาจของสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐในการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญงบประมาณ สมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐจึงสามารถแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณได้อย่างไม่จำกัด ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มรายจ่ายหรือการลดรายได้ แม้ว่าการกระทำดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณก็ตาม

อย่างไรก็ดี เมื่อรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณประกาศใช้บังคับแล้ว สมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐจะเสนอร่างรัฐธรรมนูญหรือการแปรญัตติ หรือร่างประชาติที่มีผลทำให้รายจ่ายของรัฐเพิ่มขึ้นหรือมีผลทำให้รายได้ของรัฐลดลงจากที่กำหนดไว้ในงบประมาณไม่ได้¹⁸⁴ เพื่อเป็นการรักษาดุลยภาพของงบประมาณและการคลังของประเทศ หากมีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนและดำเนินการดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจในพิจารณาตรวจสอบได้ เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ¹⁸⁵

หากพิจารณาคำวินิจฉัยที่ผ่านมาของศาลรัฐธรรมนูญ จะพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญเคยควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญทั่วไปที่เสนอโดยสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐ โดยมีประเด็นโต้แย้งว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลเป็นการเพิ่มเติมรายจ่ายจากที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญงบประมาณ ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาดุลยภาพของงบประมาณและการคลังของประเทศในปีนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้เฉพาะส่วนที่กระทบต่อดุลยภาพของงบประมาณและการคลังของประเทศในปีนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ¹⁸⁶

¹⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 167 วรรคสอง และวรรคสาม.

¹⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 278.

¹⁸⁶ Arrêt 297/86, arrêt 317/86 cited in Luís Nunes de Almeida, "Le Tribunal constitutionnel portugais," *Annuaire international de justice constitutionnelle 1987 – La liberté de l'information*, (Economica – Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1989), p.207.

จากการศึกษาการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการอนุมัติ
ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของต่างประเทศ คณะที่ปรึกษาพบว่าบางประเทศ
มีบทบัญญัติที่กำหนดข้อจำกัดอำนาจของสมาชิกรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณ
โดยอาจปรากฏอยู่ในข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา เช่น กรณีของประเทศอังกฤษ
ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีของประเทศฝรั่งเศส หรือในกฎหมายระดับ
รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีของประเทศตุนิเซีย ซึ่งก็จะมีผลกระทบบ้าง
มากน้อยแตกต่างกันไป และบางประเทศก็จะมีบทบัญญัติที่กำหนดข้อจำกัด
ของสมาชิกรัฐสภาในการเสนอและการแปรญัตติร่างกฎหมายอื่นที่มีผลกระทบต่อภาระ
ทางงบประมาณควบคุมไปด้วย เช่น กรณีของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส
และประเทศตุนิเซีย ในขณะที่บางประเทศไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดข้อจำกัดของสมาชิ
กรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณ เนื่องจากเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้ในการ
พิจารณาร่างกฎหมายและแปรญัตติในร่างกฎหมายดังกล่าว โดยจะมีเพียงแต่บทบัญญัติ
ที่กำหนดข้อจำกัดของสมาชิกรัฐสภาในการเสนอและการแปรญัตติร่างกฎหมายอื่น
ที่มีผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณเท่านั้น เช่น กรณีของประเทศโปรตุเกส
แต่มีข้อสังเกตว่าไม่มีบทบัญญัติของประเทศใดที่กำหนดข้อจำกัดอำนาจของสมาชิกรัฐสภา
ในการมีส่วนในการใช้งบประมาณไว้ในกฎหมายหรือข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา
ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

นอกจากนี้ คณะที่ปรึกษาพบว่าการกำหนดข้อจำกัดอำนาจของสมาชิ
กรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศส่งผลต่อการควบคุม
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ โดยนอกจาก
กรณีของประเทศอังกฤษที่ไม่มียุติบัญญัติกำหนดหน้าที่ในการควบคุมความชอบ
ด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณด้วยนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส
องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญของประเทศตุนิเซีย
และศาลรัฐธรรมนูญของประเทศโปรตุเกส สามารถควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของกฎหมาย ซึ่งย่อมรวมถึงร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณและร่างกฎหมายอื่น
ที่มีผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณได้ แต่อำนาจและขอบเขตในการควบคุมดังกล่าว
อาจแตกต่างกันไปตามบทบัญญัติที่ให้อำนาจของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า
ไม่มีองค์กรใดที่ทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายข้างต้นนี้
ที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการกระทำด้วยประการใดในชั้นการอนุมัติงบประมาณ

ของสมาชิกรัฐสภาที่มีผลทำให้ตนมีส่วนในการใช้งบประมาณ อย่างไรก็ตามก็ดี ขณะที่ปรึกษาจะวิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของประเทศไทยกับของต่างประเทศ อันได้แก่ กรณีของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเดนมาร์ก และประเทศโปรตุเกส เพื่อให้เห็นภาพรวมได้ชัดเจนมากขึ้นในบทต่อไป

บทที่ 5

บทวิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญในการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ ของประเทศไทยและต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้ คณะที่ปรึกษาจะวิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของประเทศไทยกับของต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเดนมาร์ก และประเทศโปรตุเกส โดยจะวิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของกระบวนการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณของประเทศต่าง ๆ ก่อน เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ และค่อยวิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของประเทศดังกล่าว

5.1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน

หากพิจารณาหลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ จะพบว่าหลักการดังกล่าวเรียกร้องให้มีการจัดทำงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณก่อนเริ่มปีงบประมาณทุกปี¹ การวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเดนมาร์ก และประเทศโปรตุเกส จะแสดงให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างขององค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง กระบวนการขั้นตอน ตลอดจนข้อสังเกตต่าง ๆ

5.1.1 การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน

หากพิจารณากระบวนการจัดทำงบประมาณทั้งในกรณีของประเทศไทยและในกรณีของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเดนมาร์ก และประเทศโปรตุเกส จะพบว่าองค์กรผู้มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำงบประมาณ คือ องค์กรฝ่ายบริหาร ดังเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ของประเทศไทยได้กำหนดให้องค์กรผู้มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำงบประมาณ ได้แก่ คณะรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นหนึ่ง

¹ สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายการคลัง ภาควงงบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563), น.229-232.

ในองค์กรของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ โดยให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนองบประมาณต่อรัฐสภา² ในขณะเดียวกันที่ประเทศอังกฤษ แม้จะมีการกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติมหาชน ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นการทั่วไป อาจเสนอได้โดยฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ โดยสมาชิกรัฐสภา แต่สำหรับร่างกฎหมายมหาชน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีและการจ่ายเงินแผ่นดิน เช่น ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ มิเพียงเฉพาะคณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่เป็นผู้ริเริ่มและเสนอต่อรัฐสภาได้ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรเดียวที่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำงบประมาณ³

สำหรับประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้บริหารประเทศ⁴ ในการนี้ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 จึงได้กำหนดให้ภายใต้อำนาจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ ซึ่งจะต้องผ่านการพิจารณาและเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรี⁵ เพื่อให้มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้และนำเงินมาใช้จ่ายในการบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติอาจเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณได้โดยการอภิปรายแนวทางการจัดทำงบประมาณ⁶ หรือการตั้งคำถามเกี่ยวกับงบประมาณ⁷ แต่รัฐบาลยังคงเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจเด็ดขาดในการจัดทำร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ เพื่อเสนอต่อรัฐสภา ส่วนในกรณีของประเทศตุนิเซียและประเทศโปรตุเกส จะพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุนิเซีย ค.ศ. 2014 กำหนดให้หัวหน้ารัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ⁸ และกฎหมายว่าด้วยกรอบเกี่ยวกับงบประมาณของประเทศโปรตุเกสกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจในการริเริ่มจัดทำงบประมาณแผ่นดิน⁹

² พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, มาตรา 19 และ 20; ดู บทที่ 3.

³ ดู บทที่ 4, 4.1, 4.1.1. หลักเกณฑ์การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 20.

⁵ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001, มาตรา 38; สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ: ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น.148.

⁶ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001, มาตรา 48.

⁷ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001, มาตรา 49.

⁸ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 40.

⁹ กฎหมายว่าด้วยกรอบเกี่ยวกับการงบประมาณ, มาตรา 36.

การที่ประเทศไทย ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศตุนิเซีย และประเทศโปรตุเกส กำหนดให้ฝ่ายบริหารของตน ซึ่งก็คือรัฐบาลเป็นองค์กรผู้มีความอำนาจในการจัดทำงบประมาณล้วนแต่แสดงให้เห็นถึงหลักอำนาจทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการริเริ่มทางการคลัง ดังเช่นการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ เพราะรัฐบาลในฐานะผู้มีความอำนาจในการบริหารประเทศย่อมทราบดีว่าควรจะต้องกำหนดงบประมาณอย่างไรเพื่อให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับนโยบายที่แถลงหรือแผนงานที่กำหนดไว้¹⁰ แต่ถึงแม้ว่ารัฐบาลเป็นผู้มีความอำนาจในการจัดทำงบประมาณ ก็ไม่อาจการใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามอำเภอใจ หลักการแบ่งแยกอำนาจที่เรียกร้องให้มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจจึงกำหนดให้ต้องมียุติธรรมอื่นเข้ามาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการจัดเก็บรายได้ รวมทั้งการกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน¹¹ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักความยินยอมทางภาษีที่เรียกร้องให้การจัดเก็บภาษีจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนของประชาชน และหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินที่เรียกร้องให้งบประมาณแผ่นดินต้องทำในรูปแบบของพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติแล้วแต่กรณี¹² โดยทั่วไป องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในการให้ความยินยอมดังกล่าวก็คือฝ่ายนิติบัญญัตินั่นเอง ดังนั้น การที่แต่ละประเทศข้างต้นกำหนดให้องค์กรฝ่ายบริหารเป็นองค์กรผู้มีความอำนาจในการจัดทำงบประมาณจึงต่างสะท้อนถึงหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินไปโดยปริยาย

5.1.2 การอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน

สำหรับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ จะพบว่าทั้งในกรณีของประเทศไทยและในกรณีของต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศตุนิเซีย และประเทศโปรตุเกส โดยหลัก องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศนั้น ๆ จะเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ โดยในกรณีของประเทศไทย ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศสที่ใช้ระบบสองสภา องค์กรผู้มีความหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณจึงได้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งประกอบกันเป็นรัฐสภาในประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส และสภาสამัญญ

¹⁰ ดู บทที่ 2, 2.2, 2.2.2, 2.2.2.3. หลักการริเริ่มทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร

¹¹ ดู บทที่ 2, 2.1, 2.1.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ และ 2.2, 2.2.2, 2.2.2.2. หลักการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐสภา

¹² ดู บทที่ 2, 2.2, 2.2.2, 2.2.2.1. หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน

และสภาขุนนาง ซึ่งประกอบกันเป็นรัฐสภาในภาษาอังกฤษ¹³ ส่วนในกรณีของประเทศ ตูนิเซียและประเทศโปรตุเกส ซึ่งใช้ระบบสภาเดียว องค์กรผู้มีหน้าที่และอำนาจในการ พิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินจึงได้แก่สภาผู้แทนราษฎรของประเทศตูนิเซีย และสภาแห่งสาธารณรัฐของประเทศโปรตุเกส¹⁴

นอกจากนี้ ทั้งในกรณีของประเทศไทย ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศตูนิเซีย และประเทศโปรตุเกส ต่างก็มีการกำหนดขั้นตอนในการพิจารณาอนุมัติ งบประมาณหรือร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งจะมีความแตกต่าง จากขั้นตอนในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายทั่วไปโดยเฉพาะในประเด็นของระยะเวลา ในการพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะพิเศษของกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ ที่การมีกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดไว้อย่างชัดเจน เช่น ประเทศไทย กำหนดให้ปีงบประมาณเริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่ง และสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป¹⁵ ส่วนประเทศอังกฤษกำหนดให้ปีงบประมาณเริ่มวันที่ 1 เมษายนของปีหนึ่ง และสิ้นสุดวันที่ 31 มีนาคมของปีถัดไป ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศส ประเทศตูนิเซีย และประเทศโปรตุเกส กำหนดให้ปีงบประมาณเป็นไปตามปีปฏิทิน โดยเริ่มต้นวันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคมในปีเดียวกัน¹⁶

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ งบประมาณ กล่าวคือ หากพิจารณาขั้นตอนในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน ของประเทศที่ใช้ระบบสองสภา เช่น ประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส จะพบว่า ระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศสมีกำหนดระยะเวลายาวกว่าระยะเวลาในการ พิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของวุฒิสภาทั้งของประเทศไทย และประเทศฝรั่งเศส¹⁷ นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรไทยสามารถยื่นยันร่างพระราชบัญญัติ

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 143; รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 47; ดู บทที่ 4, 4.1, 4.1.1. หลักเกณฑ์การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน ของประเทศอังกฤษ

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย พ.ศ. 2014, มาตรา 66; ดู บทที่ 4, 4.1, 4.1.4. หลักเกณฑ์การจัดทำ และการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของประเทศโปรตุเกส

¹⁵ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, มาตรา 4.

¹⁶ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 9.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 143; รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 47.

ว่าด้วยงบประมาณที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบได้ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยจะถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และสามารถดำเนินการต่อไปเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายได้¹⁸ ซึ่งก็เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับสภาสามัญของประเทศอังกฤษ สามารถยืนยันร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณที่สภาขุนนางไม่อนุมัติ โดยนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ลงพระนามาภิไธย และประกาศใช้เป็นกฎหมายได้¹⁹ ตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่าประเทศเหล่านี้ได้ให้น้ำหนักอำนาจในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณแก่สภาผู้แทนราษฎรและสภาสามัญมากกว่าวุฒิสภาและสภาขุนนาง

แม้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณผ่านการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณตามหลักความยินยอมทางภาษี และหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินแล้วแต่กรณี แต่จากการศึกษาพบว่า อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณในแต่ละประเทศอาจมีข้อจำกัดที่แตกต่างกันไป ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศอังกฤษ นอกจากสมาชิกรัฐสภาจะไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณได้แล้ว ก็ยังไม่สามารถเพิ่มเติมรายจ่ายของรัฐได้อีกด้วย เพราะอาจก่อให้เกิดภาระทางงบประมาณแก่ฝ่ายบริหารได้อันเป็นที่มาของหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน²⁰ ซึ่งประเทศไทยก็ได้รับเอาหลักการดังกล่าวมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วย²¹

ทั้งนี้ สำหรับประเทศไทย ในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการไม่ได้²² ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจจำกัดมาก โดยไม่สามารถแปรญัตติเปลี่ยนแปลงรายการหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการได้ เพราะการแปรญัตติเปลี่ยนแปลง

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 138 วรรคสอง และ 143.

¹⁹ จักรวาล ตันโยธา, “แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน: ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น.95-98.

²⁰ คู่มือที่ 4, 4.1, 4.1.1.หลักเกณฑ์การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144.

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคหนึ่ง.

รายการหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ ถือเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปริเริ่มกำหนดรายจ่ายของแผ่นดิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีเพียงอำนาจในการแปรญัตติเพื่อลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่มีใ้รายจ่ายตามข้อผูกพัน ได้แก่ เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายเท่านั้น²³ ซึ่งไม่ถือเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรริเริ่มกำหนดรายจ่ายของแผ่นดิน แต่เข้าไปลดหรือตัดรายจ่ายที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มตามความเหมาะสมและจำเป็น

ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสก็มีข้อจำกัดอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 เช่นกัน โดยนอกจากไม่อาจเสนอร่างรัฐบัญญัติที่มีผลเป็นการลดรายรับของรัฐ หรือสร้างหรือเพิ่มรายจ่ายได้แล้ว ยังไม่อาจเสนอการแปรญัตติที่มีผลเป็นการลดรายรับของรัฐ หรือสร้างหรือเพิ่มรายจ่ายด้วย²⁴ แต่มีข้อสังเกตว่าข้อจำกัดดังกล่าวไม่ได้ใช้บังคับเฉพาะกับร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณเท่านั้น แต่ยังใช้บังคับกับร่างรัฐบัญญัติทั่วไปด้วย²⁵ ซึ่งก็มีความแตกต่างกับกรณีของประเทศไทยที่ข้อจำกัดอำนาจในการแปรญัตติเปลี่ยนแปลงรายการหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้บังคับเฉพาะในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น โดยในกรณีของประเทศไทย การห้ามการแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณที่มีผลเป็นการลดรายรับหรือเป็นการสร้างหรือเพิ่มรายจ่าย หมายถึงการลดรายรับในภาพรวม²⁶ ส่วนการสร้างหรือเพิ่มรายจ่ายเป็นการห้ามอย่างเด็ดขาด²⁷ แต่สมาชิกวุฒิสภายังคงมีอำนาจในการแก้ไขรายจ่ายของแผนงานต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้ภารกิจเดียวกัน²⁸ โดยที่ไม่เป็นการเพิ่มรายจ่ายในภาพรวมของภารกิจนั้น ๆ ได้²⁹ ซึ่งจะมีความแตกต่างกับกรณีของประเทศไทยที่ไม่อาจกระทำได้

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคหนึ่ง.

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 40.

²⁵ Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, Coll. Cour Dalloz, 10th edition (Paris: Dalloz, 2017), p.509.

²⁶ สุปรียา แก้วละเอียต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น.175.

²⁷ Etienne Douat, “Droit constitutionnel financier,” *JurisClasseur Administratif*, Fasc.1461, p.38 (2014).

²⁸ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ.2001, มาตรา 47.

²⁹ Jean-Luc Albert, *supra* note 25, p.511; CC, 25 juillet 2001, décision 2001-448 DC, *Recueil*, p.99.

ส่วนประเทศตุนิเซียนั้นไม่ได้มีการกำหนดข้อจำกัดอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุนิเซีย ค.ศ. 2014 แต่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019 โดยให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอเพิ่มมาตราใหม่หรือเสนอการแก้ไขร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ เพื่อลดรายจ่ายหรือเพิ่มรายได้ หรือเพื่อสร้างรายจ่ายใหม่ โดยจะต้องมีการเสนอรายได้ที่จะได้มาเพิ่มเติมหรือการจัดการรายจ่ายเพื่อให้ครอบคลุมรายจ่าย หรือเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณระหว่างแผนงาน โดยจะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกันในระดับวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดระดับเดียวกัน³⁰ ซึ่งจะมีความแตกต่างกับกรณีของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการสร้างหรือเพิ่มรายจ่ายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตุนิเซียมีอำนาจในการสร้างรายจ่ายใหม่ได้ แต่จะต้องเสนอแหล่งที่มารายได้หรือวิธีการจัดการรายจ่ายเพื่อให้ครอบคลุมรายจ่าย อย่างไรก็ดี หากร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณประกาศใช้แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตุนิเซียจะเสนอร่างรัฐบัญญัติหรือการแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของงบประมาณที่ได้กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณไม่ได้³¹

สำหรับประเทศโปรตุเกสไม่ได้มีการกำหนดข้อจำกัดอำนาจของสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐในการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976 รวมทั้งไม่ได้มีการกำหนดข้อจำกัดดังกล่าวไว้ในกฎหมายว่าด้วยกรอบเกี่ยวกับการงบประมาณไว้ด้วย ดังนั้น สมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐจึงมีอำนาจไม่จำกัดในการแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ โดยอาจจะแก้ไขโดยการเพิ่มเติมรายจ่ายหรือลดรายจ่ายได้³² ซึ่งจะมีความแตกต่างจากกรณีของประเทศไทย ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศตุนิเซีย ที่ยังคงมีข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณบางประการ ซึ่งอาจจะมากหรือน้อยแล้วแต่กรณี แต่หากรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณประกาศใช้แล้ว สมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐจะไม่สามารถเสนอร่างรัฐบัญญัติที่มีผลในการเพิ่มเติมรายจ่ายหรือลดรายจ่ายของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วย

³⁰ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 49.

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุนิเซีย ค.ศ. 2014, มาตรา 63.

³² "Portugal," *OECD Journal on budgeting*, Vol. 2015/2, p.191 (2016), accessed 9 April 2021, from <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Portugal.pdf>.

งบประมาณได้³³ ทั้งนี้ เพื่อรักษาคุณภาพของงบประมาณ ซึ่งก็จะมีผลคล้ายคลึงกับกรณีของประเทศฝรั่งเศสและประเทศตูนิเซียด้วย

การที่ประเทศไทย ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศตูนิเซีย และประเทศโปรตุเกส กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติของตน ซึ่งก็คือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภาสามัญและสภามุขมนตรี หรือสภาแห่งสาธารณรัฐ แล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ ล้วนแต่แสดงให้เห็นถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งมีฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำงบประมาณ และฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ แต่การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาอนุมัติได้เป็นตัวอย่างบอกเสมอไปถึงการรับรองหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้ จึงจะต้องพิจารณาถึงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณว่าสามารถแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณได้หรือไม่ อย่างไร

5.2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ อาจทำได้หลายโดยหลายองค์กร เช่น องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการ หรือองค์กรกึ่งตุลาการ เป็นต้น จากการศึกษาการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณในประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส ประเทศตูนิเซีย และประเทศโปรตุเกส จะพบว่าแต่ละประเทศใช้องค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณแตกต่างกันไปในกรณีของประเทศไทย ประเทศตูนิเซีย และประเทศโปรตุเกส จะใช้องค์กรตุลาการเป็นองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสจะใช้องค์กรกึ่งตุลาการเป็นองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ในกรณีของประเทศอังกฤษที่รับรอง “หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา” ทำให้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายของรัฐสภา ไม่อาจถูกตรวจสอบโดยองค์ใดในระหว่างพิจารณาของรัฐสภา ส่งผลให้ร่างรัฐบัญญัติงบประมาณจึงไม่อาจถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการของประเทศอังกฤษได้ ดังนั้น ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่าง

³³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 167.

กฎหมายว่าด้วยงบประมาณนี้ คณะที่ปรึกษาจึงวิเคราะห์เปรียบเทียบได้เฉพาะในกรณีของประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส ประเทศตูนีเซีย และประเทศโปรตุเกสเท่านั้น

5.2.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ โดยองค์กรตุลาการในประเทศไทย ประเทศตูนีเซีย และประเทศโปรตุเกสนั้น ประเทศไทยและประเทศโปรตุเกสจะใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรผู้ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนประเทศตูนีเซียจะใช้องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติเป็นองค์กรผู้ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในขณะที่การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณโดยองค์กรกึ่งตุลาการในประเทศฝรั่งเศสจะใช้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรผู้ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จากการศึกษาพบว่าศาลรัฐธรรมนูญไทย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส และองค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติตูนีเซีย สามารถควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายได้ ซึ่งรวมถึงร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณด้วยทั้งในทางเนื้อหาและในทางรูปแบบ เช่น การพิจารณาตรวจสอบกระบวนการตราร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ

โดยที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญไทย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส และองค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติตูนีเซียเคยควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ โดยศาลรัฐธรรมนูญไทยเคยควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหลายครั้ง ยกตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2-3/2563 ซึ่งเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ในทางรูปแบบเนื่องจากมีการโต้แย้งว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ³⁴ ในขณะที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเคยควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 1991 ในทางเนื้อหาว่าบทบัญญัติของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักความเสมอภาคทางภาษีตามในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 หรือไม่³⁵ ส่วนองค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบ

³⁴ ดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2-3/2563.

³⁵ CC, 28 décembre 1990, décision n°90-285 DC, *Recueil*, p.95.

ด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญติตุนีเซียก็เคยควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายงบประมาณ ค.ศ. 2015 และค.ศ. 2019 ในทางเนื้อหาซึ่งมีการโต้แย้งว่าร่างรัฐธรรมนูญติงบประมาณด้วยบทบัญญัติบางประการที่มีได้มีความเกี่ยวข้องกับร่างรัฐธรรมนูญติงบประมาณประจำปี จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ³⁶

5.2.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีการอนุมัติงบประมาณส่งผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณและการมีส่วนในการใช้งบประมาณของสมาชิกรัฐสภา

จากการศึกษาบทบัญญัติทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและระดับพระราชบัญญัติหรือรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส ประเทศตูนีเซีย และประเทศโปรตุเกส จะพบว่าแต่ละประเทศมีระบบการควบคุมการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาในกรณีที่มีการอนุมัติงบประมาณนั้นมีผลเป็นการเพิ่มภาระทางงบประมาณหรือระบบการควบคุมการอนุมัติร่างกฎหมายอื่นที่มีผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณหรือดุลยภาพทางการคลัง อย่างไรก็ตามยังไม่ปรากฏว่าในต่างประเทศนั้นมีบทบัญญัติที่ห้ามสมาชิกรัฐสภาหรือกรรมการมีส่วนร่วมไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณเหมือนกับประเทศไทย กล่าวอีกนัยหนึ่ง บทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามสมาชิกรัฐสภาหรือกรรมการในการมีส่วนในการใช้งบประมาณมีแต่เฉพาะในระบบของกฎหมายไทยเท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติที่แตกต่างกันย่อมส่งผลให้อำนาจในการควบคุมการอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายโดยศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกันนั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศด้วย

ในหัวข้อนี้ คณะที่ปรึกษาจะวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีการอนุมัติงบประมาณที่ส่งผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณรวมถึงการอนุมัติร่างกฎหมายอื่นที่มีผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณหรือดุลยภาพทางการคลังเป็นอันดับแรก จากนั้นจึงจะวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีการมีส่วนในการใช้งบประมาณของสมาชิกรัฐสภาและกรรมการเป็นลำดับถัดไป

³⁶ Leïla Chikhaoui-Mahdaoui, “Le rôle de l’instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi en période de transition”, *Revue Juridique des étudiants de la Sorbonne*, Vol.2, No.1, p.65 (2019); IPCCPL, 26 décembre 2018, décision n°2018-7 cited in Salwa Hamrouni and others, “Tunisie,” in *Annuaire international de justice constitutionnelle 2019. Égalité, genre et constitution – Populisme et démocratie*, (Economica – Presses Universitaires d’Aix-Marseille, 2019), p.1095.

5.2.2.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีการอนุมัติงบประมาณที่ส่งผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณ

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส ประเทศตูนิเซีย และประเทศโปรตุเกสแล้วแต่กรณีมีบทบัญญัติที่เป็นข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการเพิ่มภาระทางงบประมาณ ซึ่งอาจจะเป็นในชั้นของกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณหรือการพิจารณาร่างกฎหมายอื่น ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญไทย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส องค์การชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติตูนิเซีย และศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสจึงอาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีที่การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาส่งผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณ เช่น การแปรญัตติแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณซึ่งมีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายหรือลดรายได้ หรือในกรณีที่การอนุมัติร่างกฎหมายอื่นมีผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณหรือดุลยภาพทางการคลัง เช่น การเสนอร่างกฎหมายอื่นหรือการแปรญัตติซึ่งนำไปสู่การเพิ่มภาระทางงบประมาณ หรือการเสียดุลยภาพทางการคลัง แล้วแต่กรณี ซึ่งการอนุมัติเหล่านี้ล้วนเป็นการกระทบต่อวินัยทางการคลังที่ดีและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีการอนุมัติงบประมาณส่งผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณนั้น จากการศึกษาพบว่าที่ผ่านมาทั้งศาลรัฐธรรมนูญไทย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส และองค์การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติตูนิเซียเคยพิจารณาและมีคำวินิจฉัยแล้วทั้งสิ้น ยกตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2543 ศาลรัฐธรรมนูญไทยเคยวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีการโต้แย้งว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีอำนาจในขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวหรือไม่³⁷ ส่วนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสก็ได้เคยวินิจฉัยในปี ค.ศ. 1978 ว่าบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการห้ามลดรายรับและการเพิ่มรายจ่ายข้างต้นไม่สามารถแยกออกจากบทบัญญัติในมาตราอื่นของร่างรัฐบัญญัติฉบับนี้ได้ ร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ³⁸ แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้เป็นหลักการ จึงต้องพิจารณาเป็นรายคดีและรายการกันไป³⁹

³⁷ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2543.

³⁸ CC, 18 janvier 1978, décision n°77-91 DC, *Recueil*, p.19.

³⁹ Etienne Douat, “Droit constitutionnel financier,” *supra* note 27, p.37.

ในขณะที่องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญตีความก็เคยวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมที่มิได้แย้งว่าขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุนิเซีย ค.ศ. 2014 ว่าด้วยการเสนอร่างรัฐธรรมนูญหรือการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของงบประมาณ⁴⁰ และศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสก็เคยควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญทั่วไปที่เสนอโดยสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐ โดยมีประเด็นโต้แย้งว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลเป็นการเพิ่มเติมนายจ่ายจากที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญงบประมาณ อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาคุณภาพของงบประมาณ⁴¹

5.2.2.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีการอนุมัติงบประมาณมีการกระทำอันส่งผลให้สมาชิกรัฐสภาหรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณ

จากการศึกษาพบว่ามีแต่เฉพาะประเทศไทยเท่านั้นที่มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอ การแปรญัตติ หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ ที่มีผลทำให้สมาชิกรัฐสภาและกรรมการมีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในกรณีของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศตุนิเซีย หรือประเทศโปรตุเกส ไม่มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วยเหตุว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเฉพาะซึ่งเกิดขึ้นจากบริบทเฉพาะของประเทศไทยโดยแท้ กล่าวคือ มาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดว่า “ในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ แปรญัตติ หรือกระทำการใด ๆ ที่มีผลให้

⁴⁰ ICCPL, 23 mai 2017, décision n°2017-3 cited in Salwa Hamrouni, Mouna Tabei and Ahmed Houssein Abbassi, “Tunisie,” in *Annuaire international de justice constitutionnelle 2017. Juge constitutionnel et interprétation des normes—Le juge constitution face aux transformations de la démocratie*, (Economica—Presses Universitaires d’Aix-Marseille, 2018), p.985.

⁴¹ Arrêt 297/86, arrêt 317/86 cited in Luis Nunes de Almeida, “Le Tribunal constitutionnel portugais,” *Annuaire international de justice constitutionnelle 1987—La liberté de l’information* (Economica—Presses Universitaires d’Aix-Marseille, 1989), p.207.

สมาชิกผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีสิทธิส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ จะกระทำมิได้”⁴² โดยมุ่งหมายให้เป็นการยกเลิกงบประมาณจังหวัดและกรุงเทพมหานคร หรือ “งบ ส.ส.” ที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติอันมีผลทำให้เข้าไปมีส่วนในการใช้จ่ายด้วย⁴³

ด้วยเหตุที่กฎหมายของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศโปรตุเกสไม่มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะดังกล่าว จึงส่งผลให้องค์กรตุลาการของประเทศอังกฤษ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติญี่ปุ่น และศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสไม่สามารถควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณมีการกระทำที่ทำให้สมาชิกรัฐสภาหรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณได้ ดังนั้น จึงมีแต่เฉพาะศาลรัฐธรรมนูญไทยเท่านั้นที่มีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติมีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำการใด ๆ ที่ทำให้สมาชิกรัฐสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ

ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญไทยเคยพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีการโต้แย้งว่ามีเสนอ แปรญัตติ หรือกระทำการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีสิทธิส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณอยู่หลายครั้ง ยกตัวอย่างเช่น ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2546⁴⁴ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2551⁴⁵ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2552⁴⁶ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังไม่เคยวินิจฉัยในคำวินิจฉัยใดว่าเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีสิทธิส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ ด้วยเหตุนี้ การจะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำการใด ๆ ที่ทำให้มีส่วนทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 180 วรรคหก.

⁴³ ดู บทที่ 3. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทย

⁴⁴ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2546.

⁴⁵ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2551.

⁴⁶ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2552.

งบประมาณ จึงไม่อาจพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างเดียวได้ แต่จะต้องพิจารณาถึงแนวคิดและหลักการอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักการแบ่งแยก การใช้อำนาจ หลักการไม่มีส่วนได้เสีย และหลักการห้ามขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมทั้งพิจารณาจากคำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการมีส่วนได้เสียและการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่สามารถนำมาเทียบเคียงกับกรณีดังกล่าวได้ ตลอดจนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าวประกอบกันด้วย เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาเรื่องการมีส่วนในการใช้งบประมาณตามนัยยะและเจตนารมณ์ มาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่อไป

บทที่ 6

บทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคดี ของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในหัวข้อนี้ คณะที่ปรึกษาจะวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยนำแนวคิดและทฤษฎีทั่วไปของกฎหมายมหาชน แนวคิดและทฤษฎีเฉพาะของกฎหมายการคลัง ตลอดจนผลการศึกษากฎหมายต่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณมาวิเคราะห์และพิจารณาประกอบเพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

6.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการศึกษาบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คณะที่ปรึกษาพบว่า มีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญสามประการ ได้แก่ ปัญหาการตีความการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย (6.1.1) ปัญหาการปรับใช้บทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสาม (6.1.2) และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ (6.1.3)

6.1.1 ปัญหาการตีความการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย

ปัญหาการตีความการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 144

วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นปัญหาที่มีความสำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากการกระทำการดังกล่าวก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะกระทบสิทธิอย่างร้ายแรงต่อผู้กระทำการนั้น โดยถ้าผู้กระทำเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาก็ให้สิ้นสุดสมาชิกภาพและเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าว แต่ถ้าผู้กระทำเป็นคณะรัฐมนตรีซึ่งอาจจะเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้มีการกระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำการนั้นแต่ไม่ได้สั่งยับยั้งก็ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าว เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ นอกจากนี้ ผู้กระทำการดังกล่าวยังต้องรับผิดชอบใช้นั้นคืนพร้อมดอกเบี้ยด้วย¹ ปัญหาการตีความว่าการกระทำใดเป็นการกระทำตามมาตรา 144 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงเป็นปัญหาที่ต้องนำพิจารณาและวิเคราะห์ เพราะหากตีความกว้างเกินไปก็อาจเกินกว่าวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ และยังก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะกระทบสิทธิอย่างร้ายแรงต่อผู้กระทำการนั้น ในขณะที่การตีความแคบเกินไปก็อาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่ต้องการป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย

หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งวางหลักว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้”² จะพบว่า มีวัตถุประสงค์ห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งกรรมาธิการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย เป็นข้อจำกัดอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการในการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ โดยที่ผ่านมาได้เคยมีบทบัญญัติในทำนองเดียวกันปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540³ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁴ อย่างไรก็ดี แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะเคยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสาม.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสอง.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 180 วรรคหก.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 168 วรรคหก.

ฉบับก่อน ๆ แล้ว แต่ก็ยังคงมีปัญหาในการตีความว่า “การเสนอ การแปรญัตติ และการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ กรรมการมีส่วนร่วมไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย” มีความหมาย เช่นไรและมีความหมายกว้างหรือแคบเพียงไร

การริเริ่มกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อยกเลิก “งบประมาณจังหวัดและกรุงเทพมหานคร” หรือที่เรียกกันว่า “งบ ส.ส.” เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณประเภทนี้เป็นไปเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีงบประมาณที่สามารถนำไปใช้แก้ปัญหาในพื้นที่ได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการนำงบประมาณจำนวนนี้ไปใช้ในการสร้างคะแนนนิยมให้ตนเอง ซึ่งผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการริเริ่มมีงบประมาณดังกล่าว อีกทั้งในทางทฤษฎี การกำหนดให้มีงบประมาณดังกล่าว⁵ โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้จ่าย ย่อมขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ กำลังก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายงบประมาณ⁶ และขัดกับหลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง เพราะมิได้มีการกำหนดรายละเอียดในการใช้จ่ายงบประมาณประเภทนี้ไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงสามารถใช้จ่ายงบประมาณประเภทนี้ได้ตามดุลพินิจของตน⁷

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้กำหนดห้ามเฉพาะการกระทำใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนทางตรงในการใช้งบประมาณรายจ่ายเท่านั้น แต่ยังขยายรวมไปถึงการกระทำใดที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายด้วย นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวยังได้ขยายรวมไปถึงการกระทำใดที่มีผลให้สมาชิกวุฒิสภาหรือ กรรมการมีส่วนร่วมไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายด้วยเช่นกัน โดยการห้ามการกระทำข้างต้นเป็นการห้ามในขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ⁸ แม้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541), น.146-149.

⁶ สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายการคลัง : ภาวะงบประมาณแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560), น.208-209.

⁷ เท่งอ้าว.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 180 วรรคหก.

พุทธศักราช 2560 จะกำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ห้ามการกระทำใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการมี ส่วนทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย แต่ก็มีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ ได้มีการขยายการห้ามการกระทำความผิดดังกล่าวในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาด้วย⁹

โดยที่ผ่านมาในช่วงที่มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้เคยมีประเด็นโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญว่ามีการกระทำการที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมี ส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ดังเช่นในกรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2546 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2551 และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2552¹⁰ แต่อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยวินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิดดังกล่าว (เทียบได้กับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) โดยในคดีเป็นการกล่าวอ้างมาโดยรวมว่าข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นแห่งการวินิจฉัยนั้นเป็นการกระทำที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการมี ส่วนในทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย มิได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเป็นการกระทำที่มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการมี ส่วนในทางตรงหรือในทางอ้อมเป็นกรณีใดกรณีหนึ่ง¹¹ จากการศึกษาแนวทางในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าว จะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับพยานหลักฐานที่จะต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นแห่งการวินิจฉัยเป็นการกระทำที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการมี ส่วนทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ¹² หากไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่แน่ชัดว่ามีการกระทำความผิดดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าไม่มีการกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมี ส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย (เทียบได้กับการกระทำอันเป็นฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน)

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 168 วรรคหก; รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 144 วรรคสอง.

¹⁰ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2546; คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2551; คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2552.

¹¹ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2546; คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2551; คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2552.

¹² สุปรียา แก้วละเอียด, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 6, น.296.

ทั้งนี้ จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายของประเทศอังกฤษ กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส กฎหมายของประเทศตุนิเซีย และกฎหมายของประเทศโปรตุเกส พบว่ากฎหมายของบางประเทศ เช่น กฎหมายของประเทศอังกฤษ และกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส จะมีการกำหนดหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ซึ่งเป็นการกำหนดข้อจำกัดอำนาจบางประการของฝ่ายนิติบัญญัติในทางการคลัง¹³ โดยข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ ค.ศ. 1713 ของประเทศอังกฤษวางหลักว่า “สภาแห่งนี้จะไม่ยอมรับคำร้องขอใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ หรือดำเนินการใด ๆ อันเป็นการอนุมัติให้เพิ่มเงิน หรืออนุมัติให้จ่ายเงินจากรายได้สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายจากบัญชีเงินคงคลัง หรือบัญชีเงินกู้ยืมแห่งชาติ หรือจากเงินต่าง ๆ ที่จัดสรรโดยรัฐสภา หรือเพื่อจ่าย หรือรวมทบต้นทางการเงินที่เป็นหนี้รัฐบาล เว้นแต่จะได้รับคำแนะนำจากรัฐบาล”¹⁴ ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ก็ได้วางหลักว่า “การเสนอร่างรัฐบัญญัติและการแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติโดยสมาชิกรัฐสภาไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้ หากมีผลเป็นการลดรายรับของรัฐ หรือสร้างหรือเพิ่มรายจ่าย”¹⁵

ส่วนกฎหมายของบางประเทศก็มีการผ่อนปรนความเคร่งครัดของหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายของแผ่นดิน เช่น รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019 ของประเทศตุนิเซียกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอเพิ่มมาตราใหม่หรือเสนอการแก้ไขร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ เพื่อลดรายจ่ายหรือเพิ่มรายได้ หรือเพื่อสร้างรายจ่ายใหม่ แต่จะต้องมีการเสนอรายได้ที่จะได้มาเพิ่มเติมหรือการจัดการรายจ่ายเพื่อให้ครอบคลุมรายจ่าย รวมทั้งสามารถเสนอเพิ่มมาตราใหม่หรือเสนอการแก้ไขร่างรัฐบัญญัติดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณระหว่างแผนงานได้ แต่จะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกันในระดับวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดระดับเดียวกันได้¹⁶ และสำหรับกฎหมายของประเทศโปรตุเกสนั้น ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กำหนดข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ เนื่องจากเป็นอำนาจของฝ่าย

¹³ ดูบทที่ 4. การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของต่างประเทศ

¹⁴ ยงยุทธ ภูประดับกุล, “การเสนอและการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายและร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.54-63.

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 40.

¹⁶ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019, มาตรา 49.

นิติบัญญัติโดยแท้¹⁷ อย่างไรก็ตามก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014 และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1967 ได้กำหนดไว้ในทำนองเดียวกันว่า เมื่อรัฐบัญญัติงบประมาณได้ประกาศใช้แล้ว ห้ามมิให้มีการเสนอหรือรับไว้พิจารณา ซึ่งร่างรัฐบัญญัติหรือการแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่มีผลกระทบ ต่องบประมาณที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติงบประมาณ¹⁸

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย ของประเทศอังกฤษ กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส กฎหมายของประเทศตูนิเซีย และกฎหมายของประเทศโปรตุเกส จะพบว่าข้อจำกัดอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการ ในการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ โดยในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการ ห้ามมิให้ มีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำกรใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการ มีส่วนในทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ รายจ่าย ตามมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹⁹ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะของประเทศไทย ไม่พบในกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากกรณีการมีงบประมาณจังหวัด หรือกรุงเทพมหานคร จึงทำให้ไม่สามารถพิจารณาแนวทางการตีความการกระทำ ด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วน ในการใช้งบประมาณรายจ่ายจากการศึกษากฎหมายต่างประเทศได้ อย่างไรก็ตามก็ดี การพิจารณาแนวทางการตีความบทบัญญัติดังกล่าว อาจพิจารณาจากหลักกฎหมาย ทัวไปของกฎหมายมหาชน และหลักกฎหมายเฉพาะของกฎหมายการคลัง

สำหรับการพิจารณาแนวทางการตีความการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณ รายจ่าย ซึ่งมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 วางหลักว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ ธิการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการ ใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้”²⁰ จะต้องแยกพิจารณาประเด็นดังต่อไปนี้

¹⁷ ดู บทที่ 4, 4.1, 4.1.4. หลักเกณฑ์การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณของประเทศโปรตุเกส

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014, มาตรา 62; รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976, มาตรา 167 วรรคสองและวรรคสาม.

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสอง.

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสอง.

(1) การพิจารณาแนวทางการตีความบุคคลต้องห้ามมิให้กระทำการตามมาตรา 144 วรรคสอง

หากพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะพบว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้เขียนอย่างชัดเจนว่าต้องการห้ามบุคคลใดกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย²¹ ซึ่งจะมีความแตกต่างกับบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันที่เขียนอย่างชัดเจนว่าต้องการห้าม “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” มิให้แปรรูปเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ²² อย่างไรก็ตาม เมื่อบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และได้กล่าวในบทบัญญัติถึงเฉพาะในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ จึงย่อมทำให้พิจารณาตีความได้ว่าการห้ามการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย มุ่งหมายถึงการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการมิให้กระทำการดังกล่าว²³

(2) การพิจารณาแนวทางการตีความการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่ต้องห้ามตามมาตรา 144 วรรคสอง

บทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดห้ามการเสนอการแปรรูปและการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย²⁴ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาว่า “การกระทำด้วยประการใด ๆ” มุ่งหมายถึงการกระทำใด เพราะเป็นคำที่เปิดโอกาสให้ตีความได้กว้างและครอบคลุมได้หลายลักษณะการกระทำ แต่อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วว่าบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสองเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย อีกทั้งพิจารณาตำแหน่งของคำว่า “การกระทำด้วยประการใด ๆ” ที่วางอยู่ถัดจากคำว่า

²¹ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสอง.

²² ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคหนึ่ง.

²³ ดู หนังสือที่ (รธน.) 546/2560 เรื่อง ความมุ่งหมายของมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2560.

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสอง.

“การเสนอ” และ “การแปรญัตติ” ซึ่งเป็นลักษณะการกระทำที่อยู่ในกระบวนการนิติบัญญัติของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จึงควรพิจารณาตีความคำว่า “การกระทำด้วยประการใด ๆ” ให้สอดคล้องไปในทำนองเดียวกับการเสนอและการแปรญัตติ โดยให้หมายความถึงการกระทำในทำนองเดียวกับการเสนอและการแปรญัตติ และจำกัดเฉพาะการกระทำที่อยู่ในกระบวนการนิติบัญญัติเท่านั้น

(3) การพิจารณาแนวทางการตีความการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย โดยทางตรงและทางอ้อม

การที่บทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 วางหลักว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ คณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้”²⁵ ก็เพื่อห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมาธิการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย โดยต้องการแยกผู้มีอำนาจในการจัดหางบประมาณ ผู้มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ และผู้มีอำนาจในการบริหารงบประมาณออกจากกัน เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้จัดหางบประมาณเพื่อเสนอต่อรัฐสภา²⁶ และบริหารงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา²⁷ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้อนุมัติงบประมาณตามหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินที่เรียกร้องให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา²⁸ ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนก่อน²⁹

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าการห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมาธิการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย หมายถึง การห้ามมิให้มีส่วนในการ “ใช้” งบประมาณรายจ่ายในความทั่วไป แม้กรณีดังกล่าวจะอยู่ในขั้นของการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งโดยสภาพย่อมไม่อาจก่อให้เกิดการใช้งบประมาณได้ แต่การห้ามมิให้มีส่วนในการใช้งบประมาณที่กล่าวถึงมุ่งหมายถึงผลของการอนุมัติงบประมาณจะก่อ

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสอง.

²⁶ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, มาตรา 20.

²⁷ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, มาตรา 37; พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, มาตรา 40.

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 141.

²⁹ ดู สุปรียา แก้วละเอียด, อ้างแล้ว เสงชรอที่ 6, น.197-202.

ให้เกิดการใช้งบประมาณในชั้นการบริหารงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การที่บทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย เป็นการห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จึงก่อให้เกิดปัญหาว่าการมีส่วนโดยทางตรงหมายความว่าอย่างไร และการมีส่วนโดยทางอ้อมหมายความว่าอย่างไร ซึ่งจะต้องนำหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายเฉพาะของกฎหมายการคลังมาใช้ในการพิจารณาประกอบด้วย³⁰

(3.1) การพิจารณาแนวทางการตีความการมีส่วนโดยทางตรงในการใช้งบประมาณรายจ่าย

จากการศึกษาหลักการแบ่งแยกอำนาจที่เรียกร้องให้มีการแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐออกจากกันเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน³¹ ซึ่งในทางกฎหมายการคลังก็มีการแยกผู้มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ ผู้มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ และผู้มีอำนาจในการบริหารงบประมาณออกจากกัน โดยฝ่ายบริหารจะเป็นผู้จัดทำงบประมาณและบริหารงบประมาณ ซึ่งก็จะเป็นไปตามหลักอำนาจทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร³² ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ ซึ่งก็จะเป็นไปตามหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน³³ หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน³⁴ และหลักอำนาจอนุมัติงบประมาณเป็นของรัฐสภา³⁵ ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จะมีหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณเท่านั้น ไม่อาจมีส่วนโดยทางตรงในการใช้งบประมาณรายจ่ายได้ เพราะผู้ที่มีอำนาจในการใช้งบประมาณคือฝ่ายบริหาร

โดยที่ที่ผ่านมาเคยมีตัวอย่างของการที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนโดยตรงในการใช้งบประมาณ ได้แก่ กรณีของงบประมาณจังหวัดและกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกจากจะทำหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณแล้ว ยังเป็นผู้ใช้

³⁰ ดู บทที่ 2 และบทที่ 3.

³¹ ดู บทที่ 2, 2.1, 2.1.2. หลักการแบ่งแยกอำนาจ

³² ดู บทที่ 2, 2.2, 2.2.2, 2.2.2.3. หลักการริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

³³ ดู บทที่ 2, 2.2, 2.2.2, 2.2.2.4. หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน

³⁴ ดู บทที่ 2, 2.2, 2.2.2, 2.2.2.1. หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน

³⁵ ดู บทที่ 2, 2.2, 2.2.2, 2.2.2.2. หลักอำนาจอนุมัติงบประมาณเป็นของรัฐสภา

งบประมาณที่ได้รับการอนุมัติอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การห้ามการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มิผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนโดยตรงในการใช้งบประมาณรายจ่ายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือได้ว่าเป็นยกเลิกการมีงบประมาณจังหวัดและกรุงเทพมหานคร³⁶ และการยังคงข้อจำกัดอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550³⁷ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560³⁸ ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้งบประมาณรายจ่ายในทำนองเดียวกันเกิดขึ้นอีก และมีให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนโดยตรงในการใช้งบประมาณ

ปัญหาควมมีแต่ว่าการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน ซึ่งเป็นทั้งผู้อนุมัติงบประมาณในฐานะของฝ่ายนิติบัญญัติและผู้ใช้งบประมาณในฐานะของฝ่ายบริหารถือว่ามีส่วนโดยตรงในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ หรือการที่กรรมการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในเวลาเดียวกัน ซึ่งเป็นทั้งผู้อนุมัติงบประมาณในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติและผู้ใช้งบประมาณในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารถือว่ามีส่วนโดยตรงในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ ต่อประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ว่าการที่คณะรัฐมนตรีขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยในคณะรัฐมนตรีมีรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน การขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเป็นการกระทำในรูปของมติคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่ในฐานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับไม่มีพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าการขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเป็นไปเพื่อประโยชน์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ใดหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสัดส่วนในเขตใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการจะมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมอย่างไร จึงไม่ถือได้ว่าเป็นการมีส่วนโดยตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย³⁹

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 180 วรรคหก.

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 168 วรรคหก.

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสอง.

³⁹ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2551.

เมื่อพิจารณาแนวทางการตีความของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น จะพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาว่าเป็นการกระทำในรูปแบบใดและโดยตำแหน่งใด ดังนั้น การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน หรือเป็น กรรมการที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในเวลาเดียว ซึ่งโดยสภาพ อาจต้องมีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ในชั้นการพิจารณา ของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการธิการ และเป็นผู้ใช้งบประมาณในฐานะ ของฝ่ายบริหารหรือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ก็ยังไม่เพียงพอที่จะถือได้ว่าการกระทำ ด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ ีส่วนโดยตรงในการใช้งบประมาณรายจ่าย อีกทั้งต้องมีพยานหลักฐานที่แสดง ให้เห็นว่าการกระทำด้วยประการใด ๆ ดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการรายใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ กรรมการจะมีส่วนโดยตรงในการใช้งบประมาณรายจ่ายอย่างไร ซึ่งมีข้อสังเกตว่า การใช้งบประมาณรายจ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการในฐานะ ของฝ่ายบริหารหรือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารก็ไม่ได้เป็นการใช้งบประมาณรายจ่าย ด้วยตนเองอย่างกรณีของงบประมาณจังหวัดหรือกรุงเทพมหานคร อันเป็นกรณีที่มีส่วน โดยตรงในการใช้งบประมาณรายจ่าย แต่เป็นการใช้ในสถานะของหน่วยรับ งบประมาณ

(3.2) การพิจารณาแนวทางการตีความการมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้ งบประมาณรายจ่าย

จากการศึกษากรณีของงบประมาณจังหวัดและกรุงเทพมหานครและบทบัญญัติ มาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁴⁰ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกงบประมาณจังหวัดและกรุงเทพมหานคร และเป็นการป้องกันมิให้ มีงบประมาณรายจ่ายในทำนองเดียวกันเกิดขึ้นอีก รวมทั้งเพื่อมิให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณ จะพบว่า ในปัจจุบัน การที่ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีเข้าไปมีส่วนในการใช้ งบประมาณรายจ่ายด้วยตนเอง อันเป็นการมีส่วนโดยตรงในการใช้งบประมาณ รายจ่ายนั้นเกิดขึ้นได้ยาก ปัญหาคงมีแต่การตีความการมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้ งบประมาณรายจ่ายว่ามีความหมายเช่นไร ทั้งนี้ โดยหลักการตีความการมีส่วนโดย

⁴⁰ ดู บทที่ 3.การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ของประเทศไทย

ทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายย่อมไม่ใช่กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการเป็นผู้ใช้งบประมาณรายจ่ายด้วยตนเอง แต่เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ซึ่งจะพิจารณาตามหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์

หากพิจารณาหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่เรียกร้องให้ผู้ที่มีหน้าที่ในการพิจารณาหรือดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งไม่มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมในเรื่องที่พิจารณาหรือวินิจฉัย⁴¹ เช่น กรณีตามมาตรา 185 และมาตรา 186 ซึ่งอยู่ในหมวด 9 การขัดกันแห่งผลประโยชน์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี กระทำการในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ หรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการของหน่วยงานของรัฐ ยกเว้นเป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา ในลักษณะที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตน ผู้อื่น หรือพรรคการเมือง⁴² และห้ามมิให้รัฐมนตรีใช้สถานะหรือตำแหน่งกระทำการทั้งในทางตรงหรือทางอ้อมที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อประโยชน์ของตน ผู้อื่น หรือพรรคการเมืองโดยมิชอบตามที่กำหนดในมาตรฐานทางจริยธรรม⁴³ จะพบว่าหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ก่อให้เกิดแนวทางการตีความอย่างแคบ เนื่องจากตามหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์จะต้องมีการพิจารณาด้วยว่ามีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมของผู้ที่มีหน้าที่ในการพิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่

ถ้านำหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์มาปรับใช้เป็นแนวทางการตีความการมีส่วนโดยทางอ้อมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการในการใช้งบประมาณรายจ่าย ก็จะทำให้เกิดผล ดังนี้ กล่าวคือ เมื่อฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำงบประมาณและผู้ใช้งบประมาณ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่มีผลให้ตนมีส่วนในการใช้งบประมาณ

⁴¹ ดู บทที่ 2, 2.1, 2.1.4. หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 185.

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 186.

ในฐานะฝ่ายบริหาร และการที่กรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ พิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่มีผลให้ตนมีส่วนในการ ใช้งบประมาณในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ย่อมไม่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นกรณีที่มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ กรรมการมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย เพราะในกรณีแรก แม้บุคคลดังกล่าวพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในฐานะ ฝ่ายนิติบัญญัติและใช้งบประมาณในฐานะของฝ่ายบริหาร และในกรณีที่สองแม้บุคคล ดังกล่าวพิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในฐานะที่เป็น องค์กรภายในของฝ่ายนิติบัญญัติและใช้งบประมาณในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของ ฝ่ายบริหาร แต่ก็ได้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ ส่วนรวม เพราะมิได้รับประโยชน์ส่วนตนแต่อย่างใด

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าการกระทำ ด้วยประการใดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการจำเป็น ต้องเป็นการกระทำที่มีผลให้เฉพาะตนเองมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือให้รวมถึงที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ รายอื่นมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายด้วย⁴⁴ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณา ประกอบกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสอง ตามที่ปรากฏในหนังสือ ที่ (รธน.) 546/2560 เรื่อง ความมุ่งหมายของมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2560 มีความว่า

“คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขอเรียนว่า มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันมิให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำการ ด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่าย งบประมาณเพื่อประโยชน์อันเป็นส่วนตน มิได้ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อประโยชน์ ของทางราชการ”⁴⁵

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสอง.

⁴⁵ หนังสือที่(รธน.) 546/2560 เรื่อง ความมุ่งหมายของมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2560.

จะเห็นได้ว่าหากเป็นการกระทำที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการรายอื่นมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย การกระทำดังกล่าวก็ยังคงต้องมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการผู้กระทำได้รับประโยชน์ส่วนตนด้วย จึงจะถือว่าเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามมาตรา 144 วรรคสองข้างต้น นอกจากนี้ ยังคงต้องมีพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่า การกระทำด้วยประการใด ๆ ดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของตนหรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการรายใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการจะมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายอย่างไร กล่าวคือ ได้รับประโยชน์ส่วนตนอย่างไร

6.1.2 ปัญหาการปรับใช้บทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสาม

มาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งกำหนดว่าในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้⁴⁶ เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อมิให้สมาชิกรัฐสภา

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144.

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรืออนุมัติให้มีการกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น

ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ ใช้การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ จากการที่ตนมีอำนาจในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนด กลไกการตรวจสอบการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ ตามมาตรา 144 วรรคสอง เป็นการเฉพาะไว้ในมาตรา 144 วรรคสาม ซึ่งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืน มาตรา 144 วรรคสอง หรือไม่

จากการศึกษามาตรา 144 วรรคสอง และวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับมาตรา 7 (7) แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายแล้ว⁴⁷

เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้น คืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่าการดำเนินการอันเป็น การฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ

การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ให้กระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลันหากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูล เกี่ยวกับผู้แจ้งไม่ได้

⁴⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561, มาตรา 7.

ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

- (1) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย
- (2) คดีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ
- (3) คดีเกี่ยวกับการร้องขอให้เลิกการกระทำล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์

ทรงเป็นประมุข

(4) คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ ของรัฐ

(5) คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

(6) คดีเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการ ของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้

พบว่า มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายทั้งในทางปฏิบัติและในทางทฤษฎี กล่าวคือ ปัญหาในทางปฏิบัติเป็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทางทฤษฎี เช่นกันว่า บทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารหรือไม่

6.1.2.1 ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้มาตรา 144 วรรคสอง และวรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าว เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 144 วรรคสาม โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาสามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว และหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการดำเนินการอันฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง จะส่งผลต่อการกระทำและผู้กระทำการอันฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสอง ดังต่อไปนี้

1) ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลลง

2) ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น

(7) คดีเกี่ยวกับการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

(8) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

(9) คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของความเป็นรัฐมนตรี

3) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่าการกระทำความผิดดังกล่าวแล้วมิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และ

4) ให้ผู้กระทำความผิดกล่าวต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย⁴⁸

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า ผลทางกฎหมายต่อร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของมาตรา 144 วรรคสอง การเสนอ การแปร ญัตติ หรือการกระทำความผิดเป็นอันสิ้นสุดไป จะเป็นอย่างไร ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญและ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เมื่อการกระทำ ที่สิ้นสุดไปดังกล่าวมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ย่อมส่งผลกระทบต่อร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายด้วย ซึ่งร่างกฎหมาย ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายนี้เป็นร่างกฎหมายสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน การจะตีความให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตกตามไปบางมาตราหรือทั้งฉบับควรจะ ต้องพิจารณาตีความประกอบกับผลที่จะเกิดขึ้นได้ตามความเป็นจริงด้วย กล่าวคือ ควรพิจารณาตีความว่า เฉพาะส่วนการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำที่ฝ่าฝืน มาตรา 144 วรรคสอง เป็นอันสิ้นสุดลงเท่านั้น โดยถือเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยมีการกระทำ ดังกล่าวนั้นมาก่อน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดคำบังคับส่วนนี้ไว้ในคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 74 ของพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561⁴⁹

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสาม.

⁴⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561, มาตรา 74.

ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาล หากมีความจำเป็นจะต้องบังคับให้เป็นไป ตามคำวินิจฉัย ให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลไว้ในคำวินิจฉัยนั้น โดยศาล อาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการ ในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ ตามความจำเป็นหรือสมควรตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับ รายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตาม คำบังคับของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนหลักการตามมาตรา 144

วรรคสอง

ดังที่อธิบายถึงที่มาของมาตรา 144 วรรคสอง ไว้ในบทที่ 3 แล้วนั้น เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยกรณีที่มีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย โดยหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการดำเนินการอันฝ่าฝืนหลักการดังกล่าว ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป ต่อมาแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้คงหลักการดังกล่าวไว้เช่นเดิม แต่ได้เพิ่มอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญในการลงโทษผู้กระทำการดังกล่าวด้วย โดยหากผู้กระทำการเช่นนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้นั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

การลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนหลักการตามมาตรา 144 วรรคสอง ได้บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติงบประมาณเพื่อนำไปใช้ได้เองไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือการเข้าไปมีส่วนโดยตรงโดยอ้อมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณอันจะทำให้เกิดปัญหาการทุจริตมากขึ้นจึงได้มีการเพิ่มความในวรรคสามของมาตรา 144 ขึ้นมา⁵⁰ เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าหลักเกณฑ์และข้อห้ามในลักษณะเดียวกับมาตรา 144 วรรคสอง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ยังไม่มีสภาพบังคับที่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะผู้ที่กระทำการฝ่าฝืน

⁵⁰ บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 95 วันอังคารที่ 1 มีนาคม 2559 ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น 3 อาคาร 3 รัฐสภา

หลักเกณฑ์ดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำที่มุ่งแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง โดยใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายโดยมิชอบ อันเข้าข่ายเป็นการกระทำที่ทุจริต และในอดีตที่ผ่านมาหากมีการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือข้อห้ามตามมาตรา 144 วรรคสอง ก็ยังไม่สามารถเอาผิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการที่เด็ดขาดทั้งการให้พ้นจากตำแหน่งหรือสิ้นสมิทธิภาพ การตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และความรับผิดชอบในการชดเชยความเสียหายจากการฝ่าฝืนดังกล่าว เพิ่มขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ไว้ในมาตรา 144 วรรคสาม นอกจากนี้ ยังได้กำหนดเพิ่มความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐในการฝ่าฝืนดังกล่าวให้ต้องรับโทษทางวินัยและทางแพ่งด้วย หากมิได้แจ้งการกระทำอันฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 144 วรรคสี่ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสอบสวน โดยหากเห็นว่ามูลก็สามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยตามมาตรา 144 วรรคสาม ได้อีกช่องทางหนึ่ง⁵¹

ทั้งนี้ การเพิ่มเติมกลไกในการลงโทษต่อสมาชิกรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการกำหนดความรับผิดในการชดเชยเงินนั้นค่อนข้างพร้อมด้วยดอกเบี๋ยนั้น เป็นมาตรการเฉพาะของประเทศไทยโดยแท้ โดยจากการศึกษาแนวทางในต่างประเทศของคณะที่ปรึกษาไม่พบว่ามีประเทศใดที่มีบทบัญญัติและการกำหนดมาตรการในการลงโทษและความรับผิดในการชดเชยเงินค่อนข้างพร้อมด้วยดอกเบี๋ยในทำนองดังกล่าวดังเช่นประเทศไทย

การลงโทษผู้กระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ใช้ “ยาแรง” ในการลงโทษผู้กระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว โดยให้สิ้นสุดสมาชิกภาพพ้นจากตำแหน่ง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นไปตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่หรือปราบปรามที่ต้องการป้องกันไม่ให้ผู้กระทำกระทำความผิดดังกล่าวซ้ำอีก และเพื่อเป็นเยี่ยงอย่างไม่ให้บุคคลอื่นกระทำความผิดดังกล่าวตาม⁵² รวมทั้งเพื่อกันผู้กระทำความผิดดังกล่าวออกไปจากระบบ อันเป็นการตัดโอกาสในการกระทำความผิด

⁵¹ ความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต อดีตโฆษกคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

⁵² สรุปความจาก พยงค์ สีนุสนาวา, การศึกษาเรื่องการสืบเสาะและพินิจเชิงเปรียบเทียบ, (เอกสารประกอบการผลงานกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม, 2555), น.7-10.

อีกด้วย⁵³ ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มุ่งเน้นในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันหรือปราบโกงนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตาม การลงโทษจะต้องพิจารณาถึงโทษที่ผู้นั้นจะได้รับกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดตามหลักความได้สัดส่วนด้วย เพราะหากการลงโทษนั้นรุนแรงเกินกว่าที่ผู้นั้นสมควรจะได้รับ ก็จะเป็นการไปกระทบสิทธิของผู้นั้นอย่างร้ายแรงและไม่ยุติธรรมต่อผู้นั้นด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การลงโทษนั้นจะต้องเกิดจากกฎหมายที่มีความชัดเจนแน่นอน แต่หลักเกณฑ์ตามมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณี “การเข้าไปมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ” ซึ่งเป็นข้อความที่ไม่เฉพาะเจาะจงและเปิดช่องให้กับศาลรัฐธรรมนูญใช้ดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยได้มาก การกำหนดโทษที่ร้ายแรงจากการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงมีความสุ่มเสี่ยงที่จะทำให้ผู้ที่ถูกวินิจฉัยว่ากระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าวถูกละเมิดสิทธิจากการถูกลงโทษจากกรณีดังกล่าวได้

จากการศึกษาบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสอง และวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความไม่ชัดเจนแน่นอนและคลุมเครืออยู่มาก ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการใช้การตีความตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ และอาจก่อให้เกิดปัญหาในการลงโทษบุคคลที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวตามมาได้ โดยขณะที่ปรึกษาเห็นว่ามีข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลกระทบต่อบุคคลผู้กระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1) มาตรา 144 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดห้ามมิให้มีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย อย่างไรก็ตาม การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณนั้นจะต้องพิจารณาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบโดยองค์กรกลุ่ม กล่าวคือสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ จึงจะสามารถทำให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ดังกล่าวสำเร็จได้ ดังนั้น จึงเกิดข้อพิจารณาว่าหากมีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

⁵³ เพิ่งอ้าง.

ผู้ที่จะถือเป็น “ผู้กระทำการดังกล่าว” ตามมาตรา 144 วรรคสาม นั้น จะหมายรวมถึงผู้ใดบ้าง กล่าวคือ จะหมายถึงเฉพาะตัวผู้เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำการใด ๆ นั้นเอง หรือหมายรวมถึงบุคคลในองค์กรกลุ่มทั้งหลายที่อนุวัติหรือให้ความเห็นชอบกับการกระทำความดังกล่าวด้วย เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย หรือรวมถึงกรณีที่มีการขอเปลี่ยนแปลงรายการที่แปรญัตติโดยคณะรัฐมนตรีต้องให้ความเห็นชอบ คณะรัฐมนตรีจะถือเป็น “ผู้กระทำการดังกล่าว” ตามบทบัญญัตินี้ด้วยหรือไม่ เพราะในตอนท้ายของมาตรา 144 วรรคสาม ก็บัญญัติโทษในกรณีที่ผู้กระทำการดังกล่าวเป็นผู้กระทำการหรืออนุวัติให้กระทำการอยู่ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

ต่อข้อพิจารณาดังกล่าว คณะที่ปรึกษามีความเห็นว่าเป็นผู้ที่เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำได้ด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการวิสามัญมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ย่อมเป็น “ผู้กระทำการดังกล่าว” ตามมาตรา 144 วรรคสาม และได้รับโทษให้สิ้นสุดสมาชิกภาพหรือพ้นจากตำแหน่งแล้วแต่กรณี และตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แต่กรณีคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรกลุ่มที่พิจารณาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบการเสนอ แปรญัตติ หรือกระทำได้ด้วยประการใด ๆ นั้น ผู้ที่จะเป็น “ผู้กระทำการดังกล่าว” ตามมาตรา 144 วรรคสาม จะต้องทราบด้วยว่าการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำได้ด้วยประการใด ๆ นั้น จะมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการวิสามัญมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายด้วย กล่าวคือ ต้องมีลักษณะเป็นการสมรู้ร่วมคิดกันเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการวิสามัญมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หากสมาชิกขององค์กรกลุ่มผู้ใดไม่ทราบถึงเจตนาดังกล่าว หรือได้ลงมติไม่เห็นด้วย หรือมิได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ย่อมไม่อาจถือได้ว่าผู้นั้นเป็น “ผู้กระทำการดังกล่าว” ตามมาตรา 144 วรรคสาม

2) โทษประการหนึ่งของการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือ การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนี้เป็นสิทธิทางการเมืองที่เป็นสิทธิพลเมืองประเภทหนึ่ง และเป็นสิทธิและเสรีภาพในการที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐหรืออีกนัยหนึ่งก็คือสิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองต่าง ๆ

โดยพลเมืองของรัฐนั้น ๆ เท่านั้น จึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว จึงถือได้ว่าสิทธิรับสมัครเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น การจำกัดสิทธิในการรับสมัครเลือกตั้งจึงต้องอาศัยเหตุผลและความจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะการจำกัดสิทธิถึงขนาดที่ทำให้บุคคลปราศจากสิ่งนั้นไปโดยสิ้นเชิงก็จะต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นและต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาให้เพียงพอที่จะพรากสิทธิดังกล่าวไปจากบุคคลนั้นด้วย

ดังนั้น การที่มาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดโทษแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือรัฐมนตรี ผู้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามมาตรา 144 วรรคสอง โดยให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้กระทำการฝ่าฝืนด้วยนั้น จะเป็นการกำหนดโทษที่เหมาะสมแล้วหรือไม่ การฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเหตุผลเพียงพอให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้หรือไม่ นอกจากนี้ กรณีนี้ได้กำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเอาไว้ ย่อมถือว่าเป็นการเพิกถอนสิทธินั้นตลอดไปโดยไม่มีกำหนดเวลาอันถือเป็นโทษที่ร้ายแรงอย่างยิ่งอีกด้วย โดยแม้ว่าจะมีแนวความคิดที่ว่า การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ใช่โทษทางอาญาก็ตาม แต่การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งส่งผลเป็นการตัดสิทธิทางการเมืองของบุคคลอย่างร้ายแรงทำให้บุคคลผู้ถูกตัดสิทธินั้นไม่อาจดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองของตนได้เลย ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุในการลงโทษบุคคล และยังเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคล นอกจากนี้ยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องหลักนิติรัฐในยุคปัจจุบันที่ต้องมุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลควบคู่ไปกับการจำกัดอำนาจรัฐด้วย

อย่างไรก็ตาม หากจะยังคงให้มีการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญอาจอำนวยความสะดวกเฉพาะกรณีโดยการกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมและพอสมควรกับความผิดที่ได้กระทำความผิด มาตรา 74 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการกำหนดค่าบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย โดยอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดได้ตามความจำเป็นหรือสมควรตามความเป็นธรรมแห่งกรณีได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงอาจใช้อำนาจในการออกค่าบังคับตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เพื่อกำหนดระยะเวลาของการตัดสินคดีสมัครรับเลือกตั้งของผู้กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 144 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยใช้อำนาจดังกล่าวมาแล้วในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 ในคดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคอนาคตใหม่โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและมีคำสั่งให้ยุบพรรคอนาคตใหม่ แต่ในส่วนของ การตัดสินคดีสมัครรับเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเอาไว้ว่า

“การกำหนดระยะเวลาของการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผู้อาสาเข้ามาทำประโยชน์แก่ชาติบ้านเมืองในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรระหว่างพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำ ให้ได้สัดส่วนกับโทษที่จะได้รับซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๒ เป็นบรรทัดฐานไว้ ... จึงเห็นสมควรกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งจะสอดคล้องกับระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง ที่ห้ามผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ดังนั้นจึงให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง”

ดังนั้น เพื่อให้การกำหนดโทษแก่บุคคลเป็นไปด้วยความยุติธรรม เหมาะสม และได้สัดส่วนกับความผิดที่ได้กระทำลงไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรใช้อำนาจกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ตามแนวทางเดียวกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 เพื่อกำหนดระยะเวลาของการตัดสินคดีสมัครรับเลือกตั้งของผู้กระทำการฝ่าฝืน

ข้อห้ามตามมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้เหมาะสมและเป็นไปตามหลักสัดส่วนกับความผิดของผู้กระทำการฝ่าฝืนนั้น

3) มาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำการที่ฝ่าฝืน มาตรา 144 วรรคสอง กล่าวคือ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือไม่ไว้เพียง 15 วัน เท่านั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อมิให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ต้องสะดุดหยุดลงนานเกินไปจนทำให้มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ดี เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวโดยให้สันสมาชิกภาพหรือพ้นจากตำแหน่งแล้วแต่กรณี และเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง อันเป็นโทษที่มีความร้ายแรงและกระทบต่อสิทธิพลเมืองของบุคคลอย่างร้ายแรง ซึ่งจำเป็นต้องใช้ความละเอียดรอบคอบและพิจารณาอย่างถี่ถ้วนในการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อลงโทษบุคคลให้เหมาะสมกับความผิดที่ผู้นั้นได้กระทำ การมีระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยเพียง 15 วัน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ย่อมเป็นการยากที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพิจารณา วินิจฉัยเพื่อลงโทษบุคคลอย่างรอบด้านได้

(3) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนหลักกร ตามมาตรา 144 วรรคสอง ต้องชดใช้คืนพร้อมดอกเบี้ย

ตามมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการ หรือคณะรัฐมนตรี กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการ อันฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง กล่าวคือ กระทำการเสนอ แปรญัตติ หรือกระทำ ด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย นอกจากผู้นั้น จะต้องสิ้นสมาชิกภาพหรือพ้นจากตำแหน่งแล้วแต่กรณี และถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ผู้กระทำการดังกล่าวยังต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ได้มีการเสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้นคืน พร้อมด้วยดอกเบี้ยอีกด้วย

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในนานาประเทศนั้นมีเขตอำนาจหลักคือการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือการใช้อำนาจมหาชน ซึ่งเป็นการทำหน้าที่ในฐานะ “องค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” เพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญมิให้กฎหมายหรือการใช้อำนาจใดมาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ หากพิจารณาเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมา ก็จะมีเขตอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และเขตอำนาจอื่นตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นกำหนด เช่น พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ การวินิจฉัยเพื่อยุบพรรคการเมือง การวินิจฉัยคุณสมบัติหรือสมาชิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยศาลรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดผลของคำวินิจฉัยได้ในหลายรูปแบบ เช่น การให้พระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปหากมีเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ⁵⁴ การยุบพรรคการเมือง การให้พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นสมาชิกภาพการตัดสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น โดยที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญเคยมีอำนาจในการกำหนดให้บุคคลชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ซึ่งแท้จริงแล้ว อำนาจในการกำหนดค่าเสียหายนั้นเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมมาแต่เดิม และเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2544 ศาลปกครองจึงเป็นศาลที่มีอำนาจในการกำหนดค่าเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วย

การบัญญัติให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการกำหนดค่าเสียหายจากผู้เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินส่วนนั้นคืน ตามมาตรา 144 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีข้อพิจารณาและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการตีความที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดค่าเสียหายที่ผู้เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะต้องชดใช้เงินส่วนนั้นคืน จะต้องพิจารณาอย่างไร กล่าวคือ จะต้องคิดจากเงินที่ได้เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำ

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 148.

ด้วยประการใด ๆ ทั้งจำนวนนั้น หรือจะคิดเฉพาะส่วนที่ได้แปรญัตติเพิ่มเติมขึ้นมา หรือจะคิดเฉพาะส่วนที่เกิดความเสียหายขึ้น ยกตัวอย่างเช่น มีการแปรญัตติเพิ่มงบประมาณรายการหนึ่งจากสองพันล้านบาทเป็นสามพันล้านบาท “ผู้กระทำการฝ่าฝืน” ตามมาตรา 144 วรรคสาม จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนนั้นคืนจำนวนเท่าใด กล่าวคือ จะต้องคืนทั้งสามพันล้านบาทตามจำนวนที่เพิ่มขึ้น หรือจะต้องชดใช้จำนวนหนึ่งพันล้านบาทที่เป็นจำนวนที่ได้แปรญัตติเพิ่มเติมขึ้นมา หรือจะต้องพิจารณาว่าการแปรญัตติเพิ่มเติมขึ้นนั้น สร้างความเสียหายเป็นจำนวนเงินเท่าไร ก็ให้ชดใช้เงินคืนจำนวนเท่านั้น

ต่อข้อพิจารณาดังกล่าว คณะที่ปรึกษาเห็นว่าเพื่อความเป็นธรรมต่อการกำหนดค่าเสียหายที่ “ผู้กระทำการฝ่าฝืน” ต้องชดใช้เงินคืนนั้น จะต้องเป็นค่าเสียหายจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเท่านั้น (damages are compensatory)⁵⁵ เพราะตามหลักทั่วไป แม้จะมีการกระทำการที่เป็นความผิดตามกฎหมาย แต่ก็ได้หมายความว่า จะเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นได้ทุกกรณี โดยจะต้องเป็นกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นด้วยเท่านั้นจึงจะมีเหตุในการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากความเสียหายนั้นได้ สำหรับกรณีตามมาตรา 144 วรรคสาม หากไปกำหนดค่าเสียหายจากเงินที่ได้เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ทั้งจำนวนนั้น หรือส่วนที่ได้แปรญัตติเพิ่มเติมขึ้นมา ก็จะไม่เป็นธรรมกับ “ผู้กระทำการฝ่าฝืน” ที่อาจต้องรับผิดชอบชดใช้เงินเกินจำนวนที่ตนได้กระทำความเสียหายนั้น

ดังนั้น แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยมีการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่หากยังมิได้มีความเสียหายเกิดขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญก็ย่อมไม่มีเหตุในการกำหนดค่าเสียหายให้ชดใช้เงินส่วนนั้นคืนแต่อย่างใด เพราะการ “ชดใช้” เงินคืนนั้นย่อมหมายความว่า จะต้องมีความเสียหายเกิดก่อน และกรณีดังกล่าวมิใช่การกำหนด “ค่าปรับ” เนื่องจากการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มิได้พิจารณาถึงความเสียหายแต่อย่างใด เพราะฉะนั้น หากมีผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

⁵⁵ โสภณ รัตนกร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนี้, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ), 2551, น.161.

ว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนดังกล่าว ในขณะที่อยู่ในขั้นของการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย กล่าวคือ วินิจฉัยแล้วเสร็จในช่วงเวลาที่ร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายฉบับนั้นยังไม่มีผลบังคับใช้ ก็ย่อมไม่สามารถเรียกค่าเสียหายเพื่อชดเชยเงินส่วนนั้นคืนได้ เพราะยังไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นแต่อย่างใด

นอกจากนี้ สำหรับกรณีของดอกเบี้ยที่จะเกิดขึ้นนั้น เนื่องจากในเรื่องนี้ไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการคิดคำนวณดอกเบี้ยเอาไว้ คณะที่ปรึกษาเห็นว่าต้องนำหลักการคิดดอกเบี้ยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้ กล่าวคือ ควรคิดดอกเบี้ยจากอัตราที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในขณะนั้น ตามมาตรา 7 และมาตรา 224 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁵⁶ โดยเริ่มนับจากวันที่ได้มีการเสนอ แปรญัตติ หรือกระทำ

⁵⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 7 “ถ้าจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กันและกันได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้โดยนิติกรรมหรือโดยบทกฎหมาย อันชัดเจน ให้ใช้อัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี”

มาตรา 224 “หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด

การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกจากนั้น ท่านอนุญาตให้พิสูจน์ได้”

อนึ่ง เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2564 ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2564 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนที่ 26 ก) โดยพระราชกำหนดดังกล่าวได้แก้ไขอัตราดอกเบี้ยและวิธีคิดดอกเบี้ยตามมาตรา 7 และ มาตรา 224 ด้วย ดังต่อไปนี้

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2564

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 7 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 7 ถ้าจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กันและกันได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้โดยนิติกรรมหรือโดยบทกฎหมาย อันชัดเจน ให้ใช้อัตราร้อยละสามต่อปี

อัตราตามวรรคหนึ่งอาจปรับเปลี่ยนให้ลดลงหรือเพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยปกติให้กระทรวงการคลังพิจารณาพบทุกสามปี ให้ใกล้เคียงกับอัตราเฉลี่ยระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์”

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 224 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 224 หนี้เงินนั้น ให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดในอัตราที่กำหนดตามมาตรา 7 บวกด้วยอัตราเพิ่มร้อยละสองต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด

การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกจากนั้น ให้พิสูจน์ได้”

ดังนั้น ในปัจจุบัน (เมษายน 2564) อัตราดอกเบี้ยและวิธีการคำนวณดอกเบี้ยของประเทศไทยจะเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2564 อย่างไรก็ตาม มาตรา 176 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอ

ด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามแนวทางของการกำหนดดอกเบี้ยจากค่าเสียหายกรณีละเมิด อย่างไรก็ดี เมื่อการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง เกิดขึ้นในขณะที่อยู่ในขั้นของการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย และศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยแล้วเสร็จในช่วงเวลาที่ร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายฉบับนั้นยังไม่มีผลบังคับใช้ กรณีจึงยังไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นและไม่อาจเรียกค่าเสียหายเพื่อชดใช้เงินส่วนนั้นคืนได้ ดังนั้น จึงไม่มีฐานในการคิดดอกเบี้ย

2) การกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้น อาจมีผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำการดังกล่าวจนสำเร็จอยู่หลายคน เช่น ผู้ที่ลงมติสนับสนุนการเสนอ แปรญัตติ หรือกระทำนั้น หรือคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติให้มีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณตามที่มีการเสนอ แปรญัตติ หรือกระทำนั้น ดังนั้นจึงมีปัญหว่าหากมีผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลายราย จะกำหนดความรับผิดชอบหรือสัดส่วนความรับผิดชอบอย่างไร

ต่อปัญหานี้ เนื่องจากในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสัดส่วนความรับผิดชอบของผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสอง เอาไว้เป็นการเฉพาะ ขณะที่ปรึกษาเห็นว่า โดยหลักแล้ว หากไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยเฉพาะ ในกรณีที่มีผู้ร่วมรับผิดชอบในค่าเสียหายหลายคน

พระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป หรือให้มีการเรียกประชุมรัฐสภามสมัยสามัญเพื่อพิจารณานุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น ดังนั้น หากคณะรัฐมนตรีได้เสนอพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2564 ต่อรัฐสภาแล้วได้รับการอนุมัติอัตราดอกเบี้ย และวิธีการคำนวณดอกเบี้ยก็จะเป็นไปตามที่พระราชกำหนดดังกล่าวกำหนดไว้ แต่หากพระราชกำหนดดังกล่าวไม่ได้รับการอนุมัติ ก็จะกลับไปใช้อัตราและวิธีการคำนวณดอกเบี้ยก็จะกลับไปเป็นเหมือนก่อนที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ

ก็จะต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมตามหลักการในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะต้องนำมาปรับใช้ในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป แต่หากมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดในค่าเสียหายของผู้ร่วมรับผิดหลายคนตามกรณีตามมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ให้เป็นไปตามนั้น ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีมาตรา 8 วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดในค่าเสียหายในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดเอาไว้เป็นการเฉพาะไว้ว่า “ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น” ในกรณีนี้ก็จะไม่นำหลักการของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้เป็นต้น ดังนั้น เมื่อการชดเชยเงินคืบตามมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดกรณีมีผู้ร่วมรับผิดหลายคน จึงต้องนำหลักกฎหมายนี้ร่วมมาปรับใช้ตามหลักการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3) เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญไทยยังไม่เคยมีอำนาจในการกำหนดค่าเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือฝ่าฝืนข้อห้ามที่รัฐธรรมนูญกำหนดมาก่อน จึงเกิดปัญหาว่าหากศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดความเสียหายที่จะต้องชดเชยเงินคืบแล้ว จะบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยอย่างไร เพราะตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2562 ก็มีได้กำหนดเรื่องการบังคับคดีหรือการให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีมาบังคับใช้โดยอนุโลม ดังเช่นแนวทางที่ศาลปกครองเคยใช้แต่อย่างใด

ต่อปัญหาดังกล่าว คณะที่ปรึกษาเห็นว่าตามมาตรา 74 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการกำหนดค่าบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย โดยอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดได้ตามความจำเป็นหรือสมควรตามความเป็นธรรมแห่งกรณีได้ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดค่าบังคับไว้ในคำวินิจฉัยนั้น ข้อ 44 ของข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2562 กำหนดว่า เมื่อความปรากฏแก่ศาลเอง หรือคู่กรณียื่นคำขอ หรือองค์กร

หรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับ รายงานต่อศาลว่า คู่กรณี ยังไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาหรือไต่สวนและมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตาม คำวินิจฉัย หรือมีคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว และหากองค์กรหรือ หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดมีหน้าที่ในการบังคับมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติ ข้อ 45 ของข้อกำหนดดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ ไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง และหากได้ความว่าการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลอาจแจ้งนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานองค์กรอิสระ นายทะเบียน พรรคการเมือง ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม ตามความจำเป็นและสมควร แก่ประเภทคดี เพื่อดำเนินการหรือบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาล และแจ้งผล ให้ศาลทราบโดยเร็ว

อีกทั้งศาลยังมีอำนาจสั่งให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ ในการบังคับ รายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดความเสียหายที่จะต้องชดใช้เงินคืนตามมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว เพื่อให้สามารถ บังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยได้ ศาลรัฐธรรมนูญอาจใช้อำนาจตามมาตรา 74 ของข้อกำหนดดังกล่าว กำหนดคำบังคับเพื่อดำเนินการติดตามค่าเสียหายที่ต้องชำระเงินคืน ดังกล่าว และใช้อำนาจตามข้อ 44 กำหนดให้หน่วยงานดำเนินการตามคำบังคับ โดยอาจ ให้กรมบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการติดตามในการชำระเงินนั้นคืน

อย่างไรก็ดี เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวในระยะยาว อาจมีการดำเนินการแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 หรือข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มเรื่องการบังคับคดีหรือการให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีมาบังคับใช้โดยอนุโลมไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย

(4) ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้มาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ สามารถพิจารณาตามช่วงเวลาในการตรวจสอบได้เป็น 2 รูปแบบ กล่าวคือ 1) การตรวจสอบ

ก่อนประกาศใช้ เป็นการตรวจสอบในขณะที่เป็นร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาหรือก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธย และ 2) การตรวจสอบหลังจากที่กฎหมายนั้นใช้บังคับแล้ว และศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามวัตถุประสงค์แห่งการตรวจสอบได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ 1) การตรวจสอบความชอบของกระบวนการตรากฎหมายกล่าวคือ เป็นการตรวจสอบกระบวนการตรากฎหมายว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ และ 2) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในทางเนื้อหาหากกล่าวคือ เป็นการตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมายว่าขัดหรือแย้งกับหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

อนึ่ง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนการประกาศใช้ จะสามารถตรวจสอบได้ทั้งการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมาย และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในทางเนื้อหา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 148 ว่าก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือคณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ก็สามารถส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามขั้นตอนที่กำหนดได้⁵⁷ โดยกรณีที่เป็นการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติ “มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” อันเป็นการตรวจสอบ

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 148.

ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 81

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า ...

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในทางเนื้อหา เช่น การตรวจสอบว่าร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายมีข้อความขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และกรณีที่เป็นการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติ “ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” อันเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมาย เช่น การตรวจสอบว่าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายแล้วเสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญหรือไม่⁵⁸

ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังประกาศใช้นั้น จะสามารถตรวจสอบได้แต่เพียงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในทางเนื้อหาเท่านั้น ไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายได้ เช่น กรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ หรือกรณีที่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้น ซึ่งรวมถึงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติด้วย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ตามมาตรา 212⁵⁹ และ 213⁶⁰ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

อย่างไรก็ดี การตรวจสอบว่ามีการกระทำการที่ฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ การเสนอ การแปร

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 143.

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ...

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 212.

ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา 5 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 213.

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ เป็นการตรวจสอบว่าในการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายนั้น มีการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จนทำให้มีการกำหนดงบประมาณที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือไม่ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบก่อนที่จะร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ หรือตรวจสอบในขณะที่ยังเป็นร่างกฎหมายที่อยู่ในการพิจารณาของรัฐสภา หรือก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธย

แม้กระนั้น ก็อาจมีข้อโต้แย้งว่ามาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีความมุ่งหมายที่จะให้การเสนอความเห็น ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 144 วรรคสาม สามารถกระทำได้ทั้งก่อนที่ ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประกาศใช้และหลังจากที่ร่างกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่ายประกาศใช้แล้ว รวมถึงอาจสามารถย้อนไปตรวจสอบกระบวนการ ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีก่อน ๆ ที่สิ้นผลบังคับใช้ไปแล้วได้อีกด้วย จากเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ ดังต่อไปนี้

1) มาตรา 144 วรรคสี่ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จัดทำโครงการ หรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีกระทำความผิดอันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 144 วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือ แจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจาก ความรับผิด และมาตรา 144 วรรคหก ยังได้กำหนดว่าหากคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามมาตรา 144 วรรคสี่ ให้ดำเนินการสอบสวน เป็นทางลับโดยพลัน และหากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา 144 วรรคสามได้

หลักการดังกล่าวมุ่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ ช่วยกันสอดส่องและแจ้งการกระทำทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยการกำหนดว่า หากได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ก็ให้พ้นจากความรับผิดนั้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะข่มขู่เจ้าหน้าที่ว่า หากไม่ได้บันทึกโต้แย้งหรือแจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ก็อาจมีความผิดไปด้วย ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ในการแจ้งการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักการที่บัญญัติ

ไว้ในรัฐธรรมนูญ และทำให้เจ้าหน้าที่รู้สึกว่าจะต้องดำเนินการแจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อรับประกันว่าตนเองจะพ้นผิดและไม่ได้ร่วมเป็น “ผู้กระทำการดังกล่าว” ตามมาตรา 144 วรรคสาม ซึ่งอาจมีการแจ้งก่อนหรือหลังร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ รายจ่ายดังกล่าวประกาศใช้ก็ได้ เพราะบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสาม หรือบทบัญญัติอื่นไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

2) มาตรา 144 วรรคห้า กำหนดให้การเรียกเงินคืนตามมาตรา 144 วรรคสาม หรือวรรคสี่ให้กระทำได้ภายใน 20 ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่ยาวมาก และยาวกว่าอายุความในกรณีปกติคือ 10 ปี การกำหนดให้สามารถเรียกเงินคืนได้ถึง 20 ปีนั้น แสดงให้เห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้การดำเนินการตรวจสอบการฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง ตามมาตรา 144 วรรคสามนั้น สามารถกระทำได้ในช่วงระยะเวลาที่ค่อนข้างยาวเพื่อที่จะนำเงินที่เกิดจากการดำเนินการที่ฝ่าฝืนข้อห้ามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญคืนได้ การกำหนดอายุความในการเรียกเงินคืนไว้ถึง 20 ปี จึงแสดงถึงความต้องการที่จะให้การตรวจสอบการฝ่าฝืน บทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสาม สามารถกระทำได้แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะได้ประกาศใช้ไปแล้ว รวมถึงกรณีที่กฎหมายนั้นสิ้นผลไปแล้วตามเงื่อนไขด้วย

ขณะที่ปรึกษาเห็นว่ากำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการฝ่าฝืน หลักเกณฑ์ตามมาตรา 144 วรรคสอง และวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้สามารถตรวจสอบได้ แม้กฎหมายนั้นจะประกาศใช้ไปแล้ว หรือสิ้นผลไปแล้วตามเงื่อนไข ไม่สอดคล้องกับลักษณะที่แท้จริงของบทบัญญัติ ตามมาตรา 144 ซึ่งต้องการกล่าวถึงเฉพาะกระบวนการในชั้นนิติบัญญัติเท่านั้น อีกทั้งยังเป็นการสร้างภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ในระยะยาวในการทำบันทึกโต้แย้งเป็นหนังสือ หรือแจ้งให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เพื่อให้ตนเองไม่ต้องรับผิดชอบไปด้วย อีกทั้งการให้มีการตรวจสอบตามมาตรา 144 วรรคสาม อาจทำให้การบริหารราชการของประเทศสะดุดหยุดลงได้เนื่องจากงบประมาณที่ถูกร้องว่าได้มาโดยฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง อาจไม่สามารถนำมาใช้ในขณะที่อยู่ระหว่างการถูกตรวจสอบได้

6.1.2.2 ปัญหาความไม่สอดคล้องกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติงบประมาณและอำนาจการเริ่มงบประมาณเป็นของฝ่ายบริหาร

มาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากจะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง กล่าวคือ มีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำ

ด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย โดยหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการฝ่าฝืนหลักการดังกล่าว ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลแล้ว ยังกำหนดให้ผู้กระทำการดังกล่าวสิ้นสุดสมาชิกภาพหรือพ้นจากตำแหน่งแล้วแต่กรณี และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมถึงให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนดังกล่าวต้องรับผิดชอบชดใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ยอีกด้วย

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) ศาลหรือองค์กรตุลาการในฐานะผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารจะสามารถเข้าไปควบคุมได้เฉพาะแต่ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจดังกล่าวเท่านั้น องค์กรตุลาการไม่อาจตรวจสอบความเหมาะสมในการตัดสินใจตามกรอบหน้าที่และอำนาจหรือการเลือกวิธีการของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้ แต่หากมีเหตุจำเป็นที่จะต้องเข้ามาควบคุมตรวจสอบก็ต้องใช้ระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เพราะอาจเป็นการก้าวล่วงหรือเป็นการใช้อำนาจแทนฝ่ายนิติบัญญัติหรือบริหารเสียเอง ซึ่งจะเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ในการพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลักเลียงไม่ได้ที่ศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเข้าไปวินิจฉัยถึงการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการธิการ ว่าได้ดำเนินการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ ซึ่งการวินิจฉัยดังกล่าวจะต้องเข้าไปพิจารณาถึงการทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติถึงในระดับรายละเอียดการพิจารณาเพื่อตรวจสอบว่ามีการกระทำการอันละเมิดหลักการดังกล่าวแล้วหรือไม่ อันอาจเป็นการเข้าไปก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาว่ามีการกระทำที่ทําให้มีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้เงินงบประมาณ ตามมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่นอกจากจะมีผลเฉพาะการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลแล้ว ยังมีผลต่อสถานภาพของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพ และต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและต้องชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ยอีกด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความร้ายแรงอย่างยิ่ง

มาตรการในการลงโทษและชดใช้เงินคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ยนี้ ไม่ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ประการใด อาจกล่าวได้ว่าหลักการตามมาตรา 144 ววรรคสองและวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นเรื่องเฉพาะของประเทศไทยที่สร้างหลักเกณฑ์ขึ้นมาในรัฐธรรมนูญ อันส่งผลดีและผลเสีย กล่าวคือ ผลดีเป็นมาตรการในการป้องปรามมิให้เกิดการทุจริตเข้าไปมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้เงินงบประมาณรายจ่ายซึ่งเป็นเงินแผ่นดิน แต่ในอีกทางหนึ่ง กลไกดังกล่าวนี้ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตุลาการก้าวล่วงเข้ามาในพรมแดนของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งไม่เพียงแต่ทำให้กระบวนการหรือร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณตกไปเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อตัวบุคคลที่จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง สิ้นสุดสมาชิกภาพ หรือส่งผลให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะด้วย ซึ่งเป็นการกระทบสิทธิทางการเมืองของบุคคล อีกทั้ง การกำหนดให้ต้องชดใช้เงินและดอกเบี้ยก็เป็นมาตรการที่กระทบสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลด้วย

ทั้งนี้ ตามหลักการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ การริเริ่มในการจัดทำงบประมาณจะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร และกระบวนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณจะเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และตามหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน การจะนำงบประมาณจากภาษีประชาชนไปใช้นั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนของประชาชนผ่านกลไกการอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเข้ามาพิจารณาวินิจฉัยการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการว่าได้ดำเนินการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย อาจทำให้อำนาจตุลาการเข้ามาในพรมแดนซึ่งเป็นขอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นเรื่องที่ยากจะวินิจฉัยว่ามีการดำเนินการที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ เพราะนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาว่าได้มีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่แล้ว อาจยังต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปอีกว่าการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้นจะมีลักษณะอย่างไรบ้าง จนอาจไปก้าวล่วงอำนาจในการพิจารณาถึงความเหมาะสม

ของงบประมาณที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้นมาของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงก้าวล่วงอำนาจในการริเริ่มจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร ในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีอนุมัติการเสนอหรือการแปรญัตติเพื่อขอเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มลดรายการในร่างกฎหมายงบประมาณ ซึ่งจะเป็นการขัดกับหลักการพื้นฐานที่สำคัญในกระบวนการจัดทำงบประมาณ คือ หลักการริเริ่มงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร และหลักการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินที่ได้กระทำการผ่านผู้แทนของประชาชนตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย และยังเป็น การขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่ผู้ใช้อำนาจในแต่ละฝ่ายนั้นจะต้องใช้อำนาจในขอบเขตอำนาจของตนเพื่อตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจกัน มิใช่ใช้อำนาจของตนไปก้าวล่วงอำนาจหรือเป็นการเสมือนไปใช้อำนาจแทนฝ่ายอื่น

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งในการพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การตีความอย่างกว้างเพื่อควบคุมตรวจสอบตามบทบัญญัติดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญอาจจะส่งผลกระทบและก้าวล่วงอำนาจในการอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลและการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมิได้มีความเข้าใจทางด้านการเงินการคลังของรัฐมากไปกว่าฝ่ายบริหารผู้เสนองบประมาณ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการผู้พิจารณางบประมาณ ซึ่งจากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญมักจะพิจารณาลงลึกไปในข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งคดี แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่มีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแต่อย่างใด⁶¹ เพราะฉะนั้น การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวจึงต้องเป็นไปอย่างจำกัด เพราะศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะเจาะจง ไม่ใช่ศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป (Enumeration Principal)⁶² และคำวินิจฉัย

⁶¹ ดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2551 เรื่อง สมาชิกวุฒิสภาเสนอความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 168 วรรคเจ็ด ว่าการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 168 วรรคหก หรือไม่ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2543 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 กรณีคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการการวิสามัญฯ มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่

⁶² บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563), น.41.

ของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันทุกองค์กร (erga omnes) การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องเป็นไปอย่างระมัดระวังและจำกัดขอบเขตของอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้มาก เพื่อมิให้ศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเสียเอง

6.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นผลมาจากความถกเถียงของบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ มาตรา 144 วรรคหก กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ทราบถึงกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสอบสวนแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีมูล โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไปตามมาตรา 144 วรรคสาม⁶³ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสาม กลับพบว่าบทบัญญัติดังกล่าวรองรับการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะกรณีของการกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสองเท่านั้น⁶⁴ ปัญหาจึงมีว่าหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีของการกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ อย่างไร

ในเบื้องต้นจะต้องกล่าวเสียก่อนว่าอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นผลมาจากบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณ โดยรู้ว่ามีกระทำความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่งหรือวรรคสองมีความรับผิด หากไม่ได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคหก.

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสาม.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ⁶⁵ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณเป็นหนึ่งในกลไกป้องกันการทุจริตงบประมาณ โดยนอกจากจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องบันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบแล้ว ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรับผิดชอบในกรณีที่ไม่ดำเนินการดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีความรับผิดชอบนี้จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่มีหน้าที่จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณเท่านั้น และจะต้องรู้ถึงการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่งหรือวรรคสองด้วย⁶⁶

เมื่อบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทราบได้ทั้งกรณีของการแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 144 วรรคหนึ่ง และการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 144 วรรคสอง⁶⁷ บทบัญญัติมาตรา 144 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันจึงได้กำหนดรองรับอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการสอบสวนทั้งสองกรณี ซึ่งหากเห็นว่ามีมูลก็ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา 144 วรรคสาม⁶⁸ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสาม จะพบว่กำหนดไว้เฉพาะการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เป็นกรกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสองเท่านั้น โดยวางหลักว่า

“...ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสี่.

⁶⁶ สุปรียา แก้วละเอียด, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น.298.

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสี่

⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคหก.

ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้ล้งัยยัง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย”⁶⁹

ด้วยเหตุนี้ แม้อาจพิจารณาได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีการแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่งได้⁷⁰ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ⁷¹ แต่เมื่อบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสาม ไม่ได้กำหนดว่าศาลรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร อีกทั้งบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสาม ซึ่งรองรับการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะกรณีของการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสอง นอกจากจะกำหนดให้การกระทำดังกล่าวสิ้นผลแล้วยังก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะกระทบสิทธิอย่างร้ายแรงต่อผู้กระทำการนั้นด้วย ได้แก่ การสิ้นสุดสมาชิกภาพและเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้ง รวมทั้งการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายคืนพร้อมดอกเบี้ย⁷² เมื่อเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะกระทบสิทธิอย่างร้ายแรง และบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคหก ไม่ได้กำหนดให้นำมาใช้อย่างอนุโลมได้ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้ในการแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่งได้

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสาม.

⁷⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561, มาตรา 7 (13).

⁷¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561, มาตรา 41.

⁷² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสาม.

อย่างไรก็ดี แม้จะมีปัญหาความลักลั่นของบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ระหว่างวรรคหกและวรรคสาม สำหรับกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ามีกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่ง โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไปตามมาตรา 144 วรรคสาม⁷³ แต่จากการพิจารณาบทบัญญัติที่ต้องการให้ดำเนินการตามมาตรา 144 วรรคสาม ซึ่งมีการกล่าวถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพและเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้ง รวมทั้งการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายคืนพร้อมดอกเบี้ย⁷⁴ ย่อมทำให้เข้าใจได้ว่ามีความมุ่งหวังให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้มาตรการดังกล่าวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายด้วย ซึ่งโดยหลักไม่ควรเป็นเช่นนั้น เพราะการแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่ง⁷⁵ เป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติโดยแท้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งไม่ได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในกระบวนการอนุมัติงบประมาณไม่ควรเป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งมิได้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตแต่อย่างใด เนื่องจากขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณและขั้นตอนการบริหารงบประมาณเป็นกระบวนการทางงบประมาณที่แยกจากกัน การกระทำที่เป็นการทุจริตนั้นจะอยู่ในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณ ไม่ใช่ขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณ ดังนั้น จึงไม่ควรให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบกับข้อจำกัดของบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหกและวรรคสาม ที่มิได้รองรับการการใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น การสิ้นสุดสมาชิกภาพ การเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้ง และการชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ย ซึ่งเป็นผลจากการกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่ง ตามที่กล่าวมา คณะที่ปรึกษาจึงเห็นว่ากรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจในการใช้มาตรการดังกล่าวได้

⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคหก.

⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสาม.

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคหนึ่ง.

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีทั่วไปที่เป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 144 วรรคแรก ซึ่งเป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา⁷⁶ และนายกรัฐมนตรี⁷⁷ ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจโดยตรงในกระบวนการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ผลแห่งคำวินิจฉัยก็จะเกิดต่อร่างกฎหมายเท่านั้น เช่น ถ้าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ก็ให้ร่างพระราชบัญญัติตกไป แต่ถ้าข้อความดังกล่าวมิได้เป็นสาระสำคัญ ก็ให้เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตกไปเท่านั้น⁷⁸ ไม่อาจก่อให้เกิดผลเป็นการลงโทษตัวบุคคลอันเป็นการตัดสิทธิทางการเมือง หรือให้ชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ยแต่ประการใด⁷⁹ ด้วยเหตุนี้การที่บทบัญญัติมาตรา 144 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาและนายกรัฐมนตรี โดยมุ่งหวังให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้มาตรการที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกภาพหรือสิทธิรับสมัครเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ย ย่อมก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่แตกต่างกัน

เมื่อปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นผลมาจากความถกเถียงของบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้ว่ามาตรา 144 วรรคหก กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ทราบถึงกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่งได้⁸⁰ แต่บทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสาม ไม่กำหนดรองรับการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว⁸¹

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 148 (1).

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 148 (2).

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 148 วรรคสามและวรรคสี่.

⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 148 วรรคสามและวรรคสี่.

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคหก.

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสาม.

ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 144
วรรคสามได้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้สิ้นสุดสมาชิกภาพ การเพิกถอนสิทธิรับสมัคร
เลือกตั้ง หรือการกำหนดชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ย เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าว
ไม่สามารถบังคับใช้ได้กับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144
วรรคหนึ่ง⁸²

6.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคดี ของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคดี
ของศาลรัฐธรรมนูญตาม มาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2560 ได้แก่ ปัญหาการตีความการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย ปัญหาการ
ปรับใช้บทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสาม และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณา
วินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ คณะที่ปรึกษาจะนำเสนอแนวทาง
การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยยังคงหลักการส่วนใหญ่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน เป็นประการหนึ่ง และนำเสนอ
แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยกลับไปใช้
หลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช
2550 ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาในอนาคต เป็นอีกประการหนึ่ง

6.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยคงหลักการส่วนใหญ่ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

คณะที่ปรึกษาจะนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในปัจจุบัน เพื่อแก้ไขปัญห
การตีความการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา
หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย ปัญหาการปรับใช้บทบัญญัติ
ตามมาตรา 144 วรรคสาม และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย
ของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
เป็นผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสาม.

6.2.1.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการตีความการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย

จากการวิเคราะห์ปัญหาการตีความการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีความไม่ชัดเจนว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีความหมายเช่นไรและมีความหมายกว้างหรือแคบเพียงไร แต่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะกระทบสิทธิอย่างร้ายแรงต่อผู้กระทำการนั้น โดยถ้าผู้กระทำเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาก็ให้สิ้นสุดสมาชิกภาพและเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าว แต่ถ้าผู้กระทำเป็นคณะรัฐมนตรีซึ่งอาจจะเป็นผู้กระทำหรืออนุมัติให้มีการกระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำการนั้นแต่ไม่ได้สั่งยับยั้งก็ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าว เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ นอกจากนี้ ผู้กระทำการดังกล่าวยังต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้นคืนพร้อมดอกเบี้ยด้วย⁸³ คณะที่ปรึกษามีแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

เมื่อบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย โดยได้กล่าวในบทบัญญัติถึงเฉพาะในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ⁸⁴ จึงยอมทำให้พิจารณาตีความได้ว่าการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย มุ่งจะหมายถึงการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการเท่านั้น ซึ่งการกระทำการด้วยประการใด ๆ ดังกล่าวย่อมหมายถึงการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำอื่นใดในทำนองเดียวกับการเสนอและการแปรญัตติ และจำกัดเฉพาะการกระทำที่อยู่ในกระบวนการนิติบัญญัติเท่านั้น โดยอาจเป็นการกระทำประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนโดยตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายก็ได้

⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสาม.

⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสอง.

การพิจารณาแนวทางการตีความการมีส่วนโดยทางตรงในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะพิจารณาตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย⁸⁵ ซึ่งเมื่อนำมาปรับใช้กับกฎหมายการคลังก็จะส่งผลให้มีการแยกผู้มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ ผู้มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ และผู้มีอำนาจในการบริหารงบประมาณออกจากกัน โดยฝ่ายบริหารจะเป็นผู้จัดทำงบประมาณและบริหารงบประมาณ ทั้งนี้ ตามหลักอำนาจทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร⁸⁶ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ ทั้งนี้ ตามหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน⁸⁷ หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน⁸⁸ และหลักอำนาจอนุมัติงบประมาณเป็นของรัฐสภา⁸⁹ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณเท่านั้น ไม่อาจมีส่วนโดยตรงในการใช้งบประมาณรายจ่ายได้ เพราะผู้ที่มีอำนาจในการใช้งบประมาณคือฝ่ายบริหาร

ด้วยเหตุนี้ แม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน หรือกรรมการจะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในเวลาเดียวกัน ซึ่งโดยสภาพอาจต้องมีการเสนอ การแปรรูปคดีหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการ และเป็นผู้ใช้งบประมาณในฐานะของฝ่ายบริหารหรือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ก็ยังไม่เพียงพอที่จะถือได้ว่ามีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนโดยตรงในการใช้งบประมาณรายจ่าย เพราะมิได้มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการรายดังกล่าว รวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการรายอื่นใดเป็นผู้ใช้งบประมาณด้วยตนเอง ดังเช่นกรณีของงบประมาณจังหวัดและกรุงเทพมหานคร อันเป็นกรณีการมีส่วนโดยทางตรงในการใช้งบประมาณรายจ่าย อีกทั้งเมื่อการกระทำด้วยประการใด ๆ ดังกล่าวเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะกระทบสิทธิอย่างร้ายแรงต่อผู้กระทำการนั้น เช่น การสิ้นสุดสมาชิกภาพและเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้ง รวมทั้งการขอให้เงินคืน

⁸⁵ ดู บทที่ 2, 2.1, 2.1.2. หลักการแบ่งแยกอำนาจ

⁸⁶ ดู บทที่ 2, 2.2, 2.2.2, 2.2.2.3. หลักการริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

⁸⁷ ดู บทที่ 2, 2.2, 2.2.2, 2.2.2.4. หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน

⁸⁸ ดู บทที่ 2, 2.2, 2.2.2, 2.2.2.1. หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน

⁸⁹ ดู บทที่ 2, 2.2, 2.2.2, 2.2.2.2. หลักการอนุมัติงบประมาณเป็นของรัฐสภา

พร้อมดอกเบี้ย⁹⁰ จึงต้องมีพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาวินิจฉัยที่ชัดเจนด้วยการกระทำการดังกล่าวมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการรายการใดมีส่วนในการใช้งบประมาณโดยทางตรงอย่างไร⁹¹

การพิจารณาแนวทางการตีความการมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะพิจารณาตามหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์⁹² ซึ่งเมื่อนำมาปรับใช้กับการอนุมัติงบประมาณก็จะส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะต้องไม่มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมในงบประมาณที่พิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าหลักการดังกล่าวก่อให้เกิดแนวทางการตีความอย่างแคบ เนื่องจากตามหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์จะต้องมีการพิจารณาด้วยว่ามีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ของผู้ที่มีหน้าที่ในการพิจารณาหรือดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งก็จะเป็นแนวทางการตีความที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสอง ตามที่ปรากฏในหนังสือที่(รธน.) 546/2560 เรื่อง ความมุ่งหมายของมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2560 ที่ต้องการป้องกันมิให้มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประโยชน์ส่วนตน แต่มิได้ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อประโยชน์ของทางราชการ⁹³

ด้วยเหตุนี้ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่มีผลให้ตนมีส่วนในการใช้งบประมาณในฐานะฝ่ายบริหาร และการที่กรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณพิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่มีผลให้ตนมีส่วนในการใช้งบประมาณในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารย่อมไม่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นกรณีที่มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิก

⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสาม.

⁹¹ ดู คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2551.

⁹² ดู บทที่ 2, 2.1, 2.1.4.หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์

⁹³ หนังสือที่ (รธน.) 546/2560 เรื่อง ความมุ่งหมายของมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2560.

สภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย เนื่องจากมิได้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม เพราะมิได้รับประโยชน์ส่วนตนแต่อย่างใด ในทางกลับกันเป็นดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อประโยชน์ของทางราชการ หากการกระทำด้วยประการใด ๆ ดังกล่าวมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการรายอื่นมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย การกระทำดังกล่าวก็ยังคงต้องมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการผู้กระทำได้รับประโยชน์ส่วนตนด้วย และอย่างที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าการกระทำด้วยประการใด ๆ นี่ เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะกระทบสิทธิอย่างร้ายแรงต่อผู้กระทำการนั้น⁹⁴ จึงต้องมีพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาวินิจฉัยที่ชัดเจนด้วย

ทั้งนี้ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มุ่งหมายถึงการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ เช่น การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำอื่นใดในทำนองเดียวกับการเสนอและการแปรญัตติ ที่อยู่ในกระบวนการนิติบัญญัติเท่านั้น โดยการพิจารณาการมีส่วนโดยทางตรงในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะเป็นการพิจารณาว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ เป็นผู้ใช้งบประมาณด้วยตนเองหรือไม่ ในขั้นการบริหารงบประมาณ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการเป็นผู้ใช้งบประมาณด้วยตนเอง ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีมีส่วนโดยทางตรงในการใช้งบประมาณรายจ่าย ส่วนการพิจารณาการมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะเป็นการพิจารณาว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ เป็นผู้ได้รับประโยชน์ส่วนตนจากการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการได้รับประโยชน์ส่วนตนจากการใช้งบประมาณรายจ่าย ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีมีส่วนโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย โดยการตีความการมีส่วนโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะต้องตีความอย่างแคบ อีกทั้ง เมื่อการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้

⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสาม.

งบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 144 วรรคสอง สามารถก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะกระทบสิทธิอย่างร้ายแรงต่อผู้กระทำการนั้น ได้แก่ การสิ้นสุดสมาชิกภาพการเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้ง และการชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ย ดังนั้น ในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องมีพยานหลักฐานที่แสดงถึงการกระทำดังกล่าวอย่างชัดเจนด้วย

6.2.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการปรับใช้บทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสาม

จากปัญหาในการปรับใช้กฎหมายตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น และปัญหาในทางหลักการของบทบัญญัติดังกล่าวที่อาจนำไปสู่การแทรกแซงอำนาจในการริเริ่มงบประมาณของฝ่ายบริหารและอำนาจในการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติโดยองค์กรตุลาการได้ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้โดยละเอียดในหัวข้อ 6.1.2 แล้วนั้น คณะที่ปรึกษาเห็นว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้อาจต้องประกอบไปด้วย การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการตีความและการปรับใช้กฎหมาย และการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ

(1) แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการตีความและการปรับใช้กฎหมาย

คณะที่ปรึกษาขอเสนอแนวทางในการตีความและการปรับใช้ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเหมาะสม ดังนี้

ตามที่ได้อธิบายแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาในหัวข้อก่อนหน้านี้ จะเห็นได้ว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าวในการปรับใช้กฎหมายควรเริ่มจากการตีความการกระทำที่มีผลเป็น “การมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ” อย่างเคร่งครัด เพราะมิฉะนั้นอาจเป็นการเข้าไปก้ำก๋ายแทรกแซงอำนาจในกระบวนการงบประมาณของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ อีกทั้งโทษของการฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง ที่กำหนดไว้ในมาตรา 144 วรรคสาม กล่าวคือ การให้พ้นจากตำแหน่งหรือสิ้นสุดสมาชิกภาพและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง รวมถึงการให้ชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ย เป็นโทษที่มีความรุนแรงและกระทบต่อสิทธิทางการเมืองและสิทธิทางทรัพย์สินของบุคคล การพิจารณาอันนำมาสู่การลงโทษดังกล่าวจึงต้องเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบและตีความกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ทั้งนี้ ในส่วนการปรับใช้กฎหมายมาตรา 144 วรรคสาม ถึงวรรคห้า ซึ่งเป็นผลทางกฎหมายและโทษจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง ขณะที่ปรึกษาเห็นว่าควรมีการแนวทางในการปรับใช้กฎหมาย ดังต่อไปนี้

1) ผลต่อการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนและร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

ขณะที่ปรึกษาเห็นว่า ควรให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำใด ๆ นั้นสิ้นผลไปและมีผลต่อร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเฉพาะส่วนที่มีการแปรญัตติเพิ่มเข้ามาและมีส่วนได้เสียในส่วนนั้นสิ้นผลไป โดยให้มีผลเสมือนมิได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น กล่าวคือ ให้รายการหรือจำนวนในรายการนั้นกลับไปเป็นรายการหรือจำนวนรายการก่อนที่จะมีการเสนอ แปรญัตติ หรือกระทำการใด ๆ นั้น

2) ผลต่อผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืน

ขณะที่ปรึกษาเห็นว่า ผู้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง ที่จะต้องถูกลงโทษตามมาตรา 144 วรรคสาม จะต้องเป็นผู้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง โดยมีเจตนาในการกระทำการที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย รวมถึงผู้นั้นต้องได้รับประโยชน์จากการกระทำการดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังอาจใช้อำนาจตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ในการออกคำสั่งเพื่อกำหนดระยะเวลาในการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้กระทำการฝ่าฝืนดังกล่าวตามเหตุผล หลักความได้สัดส่วน และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีด้วย

3) การชดใช้เงินคืน

ขณะที่ปรึกษาเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนชดใช้เงินคืนแต่ในเฉพาะที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น หากกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายยังไม่ประกาศใช้ หรือประกาศใช้แล้วแต่ยังมิได้ใช้งบประมาณที่ได้จากการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง ก็ย่อมไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น และไม่มีเหตุที่จะเรียกให้ชดใช้เงินคืน โดยหากมีผู้ร่วมการทำการฝ่าฝืนหลายคน ก็ปรับใช้หลักกฎหมายร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และศาลรัฐธรรมนูญยังสามารถใช้อำนาจตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

วิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ในการออกคำสั่งเพื่อดำเนินการติดตามค่าเสียหายที่ต้องชำระเงินคืนดังกล่าว โดยอาจให้กรมบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการติดตามในการชำระเงินคืนนั้นคืน อย่างไรก็ตาม การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ในคำสั่งให้กรมบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการในการติดตามการชำระเงินคืนนั้น จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนของการบังคับคดีมาใช้โดยอนุโลมกับการกำหนดคำสั่งในกรณีการเรียกเงินคืนตามกรณีนี้ด้วย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการบังคับคดีเช่นเดียวกับความในมาตรา 71/1 – มาตรา 71/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559

(2) แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยการตราข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เนื่องจากมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นคดีรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ อีกทั้งยังมีรายละเอียดที่แตกต่างจากคดีในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยทั่วไป อาทิ ระยะเวลาในการพิจารณาจำกัดเพียง 15 วัน มีการกำหนดโทษและกำหนดเรื่องการชดเชยเงินคืนพร้อมดอกเบี้ยซึ่งต้องนำมาสู่การบังคับชำระเงินตามมา อีกทั้งยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวได้ด้วย เป็นต้น ประกอบกับถ้อยคำในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เองก็มีความไม่ชัดเจนและมีความกำกวมในหลายจุด ดังนั้น เพื่อให้การปรับใช้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเพื่อความชัดเจนแน่นอน และความเป็นธรรมในการปรับใช้กฎหมาย คณะที่ปรึกษาจึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญควรพิจารณาออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 มาตรา 7 (7) และมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณา การทำคำวินิจฉัยและคำสั่ง และการบังคับตามคำวินิจฉัยในคดีเกี่ยวกับการเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการสิทธิฯ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยศาลรัฐธรรมนูญอาจดำเนินการได้ในสองแนวทาง

แนวทางที่หนึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยการเพิ่มหมวดเฉพาะ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 7 (7) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

แนวทางที่สองเป็นการตรารื้อข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการพิจารณาคดี การทำคำวินิจฉัยและการบังคับตามคำวินิจฉัยคดีตามมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 7 (7) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เป็นการเฉพาะ แยกต่างหากจากข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เดิมที่มีอยู่

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะจะเป็นแนวทางที่หนึ่งหรือแนวทางที่สอง คณะที่ปรึกษาเห็นว่า ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวควรมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญตามแนวทางดังต่อไปนี้

1) กำหนดบทนิยามของคำสำคัญที่นำไปสู่การตีความให้ชัดเจน เช่น “การใช้งบประมาณ” “การมีส่วนทางตรงในการใช้งบประมาณ” “การมีส่วนทางอ้อมในการใช้งบประมาณ” จะต้องมิลักษณะเป็นเช่นไร เป็นต้น

2) กำหนดขอบเขตของการบังคับใช้มาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าจะสามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยในช่วงเวลาใด หากกฎหมายงบประมาณรายจ่ายใช้บังคับแล้วยังสามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้หรือไม่ และจะเสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยย้อนหลังไปยังกฎหมายงบประมาณรายจ่ายฉบับก่อน ๆ ได้หรือไม่

3) กำหนดผลต่อร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการสิทธิฯ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

ในการใช้งบประมาณรายจ่าย ว่าจะมีผลต่อร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย ในลักษณะใดหรือในส่วนใดบ้าง

4) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคิดคำนวณเงินที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะต้องชดใช้คืนว่าจะต้องคิดคำนวณอย่างไร และในกรณีที่มีผู้ร่วมกระทำการฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวหลายคน จะแบ่งส่วนความรับผิดชอบกันอย่างไร

5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในออกคำบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลตามมาตรา 74 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ในคดีเกี่ยวกับการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ดังต่อไปนี้

5.1) การกำหนดคำบังคับเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้งของผู้กระทำการฝ่าฝืนให้เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิดที่ได้กระทำในแต่ละกรณี

5.2) การกำหนดคำบังคับในการบังคับคดีเกี่ยวกับการชดใช้เงินคืนจากการกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

6.2.1.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

จากการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผลมาจากความลักลั่นของบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื่องจากมาตรา 144 วรรคหก กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ทราบถึงกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสอบสวนแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีมูล โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไปตามมาตรา 144 วรรคสาม⁹⁵

⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคหก.

แต่มาตรา 144 วรรคสาม บัญญัติรองรับการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะกรณีของการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสองเท่านั้น⁹⁶ ขณะที่ปรีกษามีแนวทางในการแก้ไขปัญหาลักษณะนี้

เมื่อปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นผลมาจากความลักลั่นของบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคหก และวรรคสาม แนวทางในการแก้ไขปัญหาลักษณะนี้จึงเป็นการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว โดยเสนอให้มีการตัดอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ามีการแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 144 วรรคหก⁹⁷ เนื่องจากการแปรญัตติเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติโดยแท้ มิได้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตงบประมาณอันควรกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเข้ามาเป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง ในกรณีนี้ก็มีการวางกลไกในการควบคุมไว้แล้ว โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือนายกรัฐมนตรีสามารถเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญได้⁹⁸ ทั้งนี้ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ก็ให้ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวตกไป แต่ถ้าข้อความดังกล่าวมิได้เป็นสาระสำคัญ ก็ให้เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตกไปเท่านั้น⁹⁹

นอกจากนี้ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าแม้จะมีปัญหาความลักลั่นของบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคหกและวรรคสาม สำหรับกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่ง โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการ

⁹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสาม.

⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคหก.

⁹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 148 (1) และ (2).

⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 148 วรรคสามและวรรคสี่.

ต่อไปตามมาตรา 144 วรรคสาม¹⁰⁰ ซึ่งมีการกล่าวถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพและเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้ง รวมทั้งการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายพร้อมดอกเบี้ย¹⁰¹ โดยในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถดำเนินการได้เพราะบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสาม ไม่ได้บัญญัติรองรับกรณีตามวรรคหกได้อย่างครอบคลุมทุกกรณี อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคหก ย่อมทำให้เข้าใจได้ว่ามีความมุ่งหวังให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้มาตรการนี้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายด้วย¹⁰² แต่โดยหลักแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรมีอำนาจในการใช้มาตรการดังกล่าว คณะที่ปรึกษาจึงเสนอให้มีการตัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะดำเนินการต่อไปตามมาตรา 144 วรรคสาม สำหรับกรณีของการแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 144 วรรคหก¹⁰³ เนื่องจากผลแห่งการแปรญัตติเกิดขึ้นต่อร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น อีกทั้ง ความมุ่งหวังให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้มาตรการเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่แตกต่างกันกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเดียวกันที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือนายกรัฐมนตรี¹⁰⁴

6.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยกลับไปใช้หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550

คณะที่ปรึกษาจะนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ในอนาคต ซึ่งนอกจากจะสามารถใช้แก้ไขปัญหาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างถาวรแล้ว ยังเป็นการทำให้บทบัญญัติตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเฉพาะกับกระบวนการ

¹⁰⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคหก.

¹⁰¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสาม.

¹⁰² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคหก.

¹⁰³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคหก.

¹⁰⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 148 (1) และ (2).

นิติบัญญัติของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ซึ่งก็จะสอดคล้องกับการปรากฏอยู่ในหมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่สภาทั้งสองของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ แนวทางการในการแก้ไขปัญหาก็จะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามมาตรา 144 โดยกลับไปใช้หลักการของมาตรา 180 วรคหำ วรคหก และวรคเจ็ดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹⁰⁵ และมาตรา 168 วรคหำ วรคหก และวรคเจ็ด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹⁰⁶ โดยกำหนดให้มีความว่า

“ในการพิจารณาว่าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์ใช้ตั้งเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาและศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล”

การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามมาตรา 144 ตามแนวทางการแก้ไขปัญหาล้างต้นจะส่งผลให้เฉพาะองค์กรทางการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา

¹⁰⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 180 วรคหำ วรคหก และวรคเจ็ด.

¹⁰⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 168 วรคหำ วรคหก และวรคเจ็ด.

ที่มีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีการแปรรูปเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ ตามมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน¹⁰⁷ หรือในกรณีที่มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 144 ที่ได้มีการ แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการ นิติบัญญัติของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ดังนั้น ผู้มีอำนาจในการเสนอ เรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญควรจำกัดไว้เฉพาะองค์กรทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ไม่ควรขยายไปถึงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹⁰⁸ เพราะยังไม่ปรากฏเป็นที่แน่ชัดว่าการกระทำ การดังกล่าวจะก่อให้เกิดการทุจริตขึ้นในชั้นการบริหารงบประมาณหรือไม่

นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญควรมีผลแค่ให้การกระทำที่ขัดแย้ง เป็นอันสิ้นสุด และจำกัดผลของคำวินิจฉัยให้เกิดขึ้นเฉพาะต่อร่างกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ไม่ควรกำหนดให้มีการสิ้นสุดสมาชิกภาพ การเพิกถอนสิทธิ รับสมัครเลือกตั้ง หรือการชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ย¹⁰⁹ เนื่องจากการกระทำ ด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย เป็นการกระทำที่เกิดขึ้น ในกระบวนการนิติบัญญัติทางงบประมาณ ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นอำนาจโดยแท้ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการในการเสนอ การแปรรูป การลงมติ ฯลฯ อีกทั้ง ก็ยังไม่ปรากฏเป็นที่แน่ชัดว่าเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่ายแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการ จะมีส่วนโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายรายการหรือจำนวนนี้ หรือไม่

ในขณะที่การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เป็นผู้กระทำการ หรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีกระทำการด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก วุฒิสภา และกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ รายจ่ายแต่ไม่ได้สั่งยับยั้ง พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

¹⁰⁷ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 148.

¹⁰⁸ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคหก.

¹⁰⁹ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสาม.

และให้เพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้ง รวมทั้งงดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ¹¹⁰ ก็ไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้บริหารประเทศ ซึ่งจะเป็นผู้ที่ทราบดีที่สุดว่าจะจัดทำงบประมาณไปในทิศทางใดเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงาน¹¹¹ และหลักอำนาจทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่วางหลักให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน และยังเป็นผู้ใช้งบประมาณดังกล่าวอีกด้วย¹¹²

ส่วนการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามี การแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการมี ส่วนไม่ ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย แต่ไม่ได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้ เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบมีความรับผิดชอบ¹¹³ แม้จะต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ดังกล่าวเป็นหนึ่งในกลไกในการป้องกันการทุจริตงบประมาณ แต่อย่างที่ได้กล่าวไปว่าการเสนอหรือแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดต่าง ๆ ข้างต้นเป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายนิติบัญญัติ และยังไม่ใช้ขั้นตอนการใช้งบประมาณที่จะก่อให้เกิดการทุจริตในการใช้งบประมาณได้ การกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐเช่นนี้จึงเป็นการสร้างภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเกินควร

แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกลับไปใช้หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 จึงเป็นไปเพื่อให้บทบัญญัติตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นบทบัญญัติที่มุ่งวางหลักเฉพาะการพิจารณา ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และการกำหนดข้อจำกัดอำนาจในการพิจารณา ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการเท่านั้น การป้องกันหรือการปราบปรามการทุจริตในการใช้งบประมาณ ควรกำหนดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ

¹¹⁰ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสาม.

¹¹¹ ดู บทที่ 2, 2.1, 2.1.2. หลักการแบ่งแยกอำนาจ

¹¹² ดู บทที่ 2, 2.2, 2.2.2, 2.2.2.3. หลักการริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

¹¹³ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 144 วรรคสี่.

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือมาตรฐานจริยธรรมซึ่งมุ่งวางหลักในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไป

คณะที่ปรึกษาเห็นว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกลับไปใช้หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมที่สุดและเป็นแนวทางที่คณะที่ปรึกษาเห็นด้วย เพราะนอกจากแก้ไขปัญหาคอขวดของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้แล้ว ยังเป็นการทำให้บทบัญญัติตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเฉพาะกับกระบวนการนิติบัญญัติของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายด้วยดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น นอกจากนี้ แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็ยังส่งผลให้เฉพาะองค์กรทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติเท่านั้น เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ที่เป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ขยายไปถึงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพราะการแปรญัตติเปลี่ยนแปลงรายการหรือจำนวนในรายการของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณและการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีสิทธิส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายยังคงเป็นการกระทำในชั้นการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าจะมีการใช้งบประมาณดังกล่าวหรือมีการทุจริตงบประมาณในชั้นการบริหารงบประมาณหรือไม่ อีกทั้ง ยังไม่เป็นการสร้างภาระเกินควรให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณที่จะต้องดำเนินการได้แย่งเป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถึงการกระทำดังกล่าว จึงจะพ้นจากความรับผิดชอบ ทั้งนี้ เมื่อการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 เป็นการกระทำที่ส่งผลต่อร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ควรต้องจำกัดให้มีผลเฉพาะต่อร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ไม่ควรกำหนดให้มีการสิ้นสุดสมาชิกภาพ การเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้ง และการชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ หรือคณะรัฐมนตรี

บทที่ 7 บทสรุป

จากการศึกษาวิจัยเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า บทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปมีส่วนร่วมในการริเริ่มหรือใช้จ่ายงบประมาณ โดยได้ห้ามการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่าย ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืน บทบัญญัติดังกล่าว ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป และยังสามารถกำหนดโทษและมาตรการในการเยียวยาความเสียหายได้ด้วย

การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มีผลที่สำคัญและบทลงโทษที่รุนแรง จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาลักษณะการกระทำที่จะถือว่าเป็น “การกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย” ลักษณะอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามมาตราดังกล่าวและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว และการวางมาตรการหรือเงื่อนไขในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่าย การกำหนดบทลงโทษกับการกระทำหรือผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในลักษณะเดียวกับการตีตามตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

ในการศึกษาประเด็นทางกฎหมายข้างต้น คณะที่ปรึกษาได้เริ่มจากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน และกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน จากนั้นได้ศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน และหน้าที่และอำนาจขององค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเทศไทยและต่างประเทศ จำนวน 4 ประเทศ ได้แก่

ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศตุนิเซีย และประเทศโปรตุเกส และในที่สุดท้าย คณะที่ปรึกษาได้วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน และกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน พบว่า แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน คือ หลักนิติธรรมหรือนิติรัฐ ซึ่งเรียกร้องให้รัฐต้องถูกปกครองโดยกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐ โดยมีหลักการอื่น ๆ ที่ส่งเสริมให้หลักนิติธรรมหรือนิติรัฐดำรงไว้ซึ่งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมั่นคง ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่เรียกร้องให้มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย หลักการมีส่วนร่วมได้เสีย ที่ห้ามมิให้ผู้มีอำนาจในองค์กรต่าง ๆ ของรัฐมีส่วนได้เสียในการพิจารณา วินิจฉัย สั่งการ หรือการประชุมเพื่อลงมติใด ๆ ของรัฐ ซึ่งคล้ายกันกับหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ที่ห้ามผู้มีอำนาจที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ นอกจากนี้ ยังมีหลักการจำกัดสิทธิทางการเมือง ที่เป็นสิทธิพลเมืองประเภทหนึ่ง การจำกัดสิทธิทางการเมืองจึงอาจกระทำได้ตามเหตุผลและความจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และหลักการลงโทษ ที่เป็นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งโดยรัฐ ที่ทำให้ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกติกาสังคมได้รับผลร้ายอีกด้วย

สำหรับแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน ที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติในการจัดเก็บรายได้และการนำเงินรายได้ไปใช้จ่าย หลักการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐสภาที่กำหนดให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ หลักการริเริ่มทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร ที่กำหนดให้การเสนอหรือเพิ่มเติมรายจ่ายของรัฐเป็นเอกสิทธิ์เฉพาะของฝ่ายบริหาร และหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ที่พัฒนามาจากหลักการริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยกำหนดข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน

แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน และกฎหมายการคลังเหล่านี้เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และการเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากการศึกษาหลักเกณฑ์การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินและหน้าที่และอำนาจขององค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเทศไทยและต่างประเทศ จำนวน 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศโปรตุเกส พบว่า การพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินหรือร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของทุกประเทศมีความแตกต่างจากการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายทั่วไป โดยเฉพาะในประเด็นของระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติ นอกจากนี้ กระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของทุกประเทศเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยฝ่ายบริหารมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ดี ได้มีการกำหนดข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณในแต่ละประเทศไว้แตกต่างกันไป ในประเทศอังกฤษ สมาชิกรัฐสภาไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ และเพิ่มเติมรายจ่ายของรัฐได้ อันเป็นที่มาของหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ซึ่งประเทศไทยก็ได้รับเอาหลักการดังกล่าวมากำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการไม่ได้ สามารถแปรญัตติเพื่อลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่มีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพัน ได้แก่ เงินสงฆ์ที่ดินเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายเท่านั้น กรณีของประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้ห้ามสมาชิกรัฐสภาเสนอร่างรัฐบัญญัติและแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติที่มีผลเป็นการลดรายรับของรัฐหรือสร้างหรือเพิ่มรายจ่าย ทั้งในกรณีของร่างรัฐบัญญัติทั่วไปและร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ ส่วนประเทศญี่ปุ่น มีการกำหนดข้อจำกัดอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019 โดยให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอเพิ่มมาตราใหม่หรือเสนอการแก้ไขร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณเพื่อลดรายจ่ายหรือเพิ่มรายได้ หรือเพื่อสร้างรายจ่ายใหม่ โดยจะต้องมีการเสนอรายได้อันจะ

มาเพิ่มเติมหรือการจัดการรายจ่ายเพื่อให้ครอบคลุมรายจ่าย หรือเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลง การจัดสรรงบประมาณระหว่างรายการ โดยจะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกัน ในระดับวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดระดับเดียวกัน แต่เมื่อร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ ประกาศใช้แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตุนีเซียจะรับร่างรัฐบัญญัติหรือการแปรญัตติ ร่างรัฐบัญญัติอื่นที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของงบประมาณแผ่นดินที่ได้กำหนดไว้ใน รัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณไว้พิจารณาไม่ได้ สำหรับประเทศโปรตุเกส สมาชิกสภา แห่งสาธารณรัฐมีอำนาจอย่างไม่จำกัดในการแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติ งบประมาณ โดยอาจจะเพิ่มเติมรายจ่ายหรือลดรายได้ก็ได้ แต่หากรัฐบัญญัติว่าด้วย งบประมาณประกาศใช้แล้ว สมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐจะไม่สามารถเสนอร่างกฎหมาย หรือการแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมที่มีผลในการเพิ่มเติมรายจ่ายหรือลดรายได้ของรัฐ ที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณได้

จากการศึกษาระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ว่าด้วยงบประมาณ พบว่า ประเทศอังกฤษได้รับรอง “หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา” ที่กำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมาย ของรัฐสภาไม่อาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรใดในระหว่างการพิจารณาได้ ส่งผลให้ร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณไม่อาจถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ของประเทศอังกฤษได้ ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญไทย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส องค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติตุนีเซีย และศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างกฎหมาย รวมถึงร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณได้ โดยสามารถควบคุม ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีที่การอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการ สร้างผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณ กล่าวคือ การเสนอร่างกฎหมายหรือ การแปรญัตติแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณซึ่งเป็นการเพิ่มรายจ่าย ลดรายได้ หรือ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณซึ่งนำไปสู่การเสียคุณภาพของงบประมาณ

อย่างไรก็ดี ในประเด็นเรื่องการอนุมัติงบประมาณที่มีการกระทำอันส่งผลให้ สมาชิกรัฐสภาหรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณนั้น จากการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศไม่ปรากฏบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติ เฉพาะของประเทศไทย ซึ่งมีที่มาจากความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ต้องการยกเลิกงบประมาณจังหวัดและกรุงเทพมหานคร หรือ งบ ส.ส.

ที่ทำให้สมาชิกสภาเข้าไปมีส่วนโดยตรงในการอนุมัติงบประมาณ ด้วยเหตุนี้ ศาลฎีกาของประเทศไทย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส องค์การชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติตูนิเซีย และศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสจึงไม่สามารถควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวได้ มีเพียงศาลรัฐธรรมนูญไทยเท่านั้นที่มีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าว

ทั้งนี้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสอง กำหนดข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการมีส่วนร่วมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย และมาตรา 144 วรรคสาม ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว โดยได้เพิ่มมาตรการการลงโทษและการเยียวยาความเสียหายด้วย ทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายในการตีความและปรับใช้บทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สามประเด็น ได้แก่ ปัญหาการตีความการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย ปัญหาการปรับใช้บทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสาม และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งขณะที่ปรึกษาได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยนำแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน และกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผลการศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน และหน้าที่และอำนาจขององค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเทศไทยและต่างประเทศมาพิจารณา เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา

ประเด็นปัญหาแรก ปัญหาการตีความการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามมาตรา 144 วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยวินิจฉัยว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว แต่จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาพบว่า การกล่าวอ้างว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าว จะเป็นการกล่าวอ้างมาโดยรวมน่าเชื่อถือจริงที่เป็นประเด็นแห่งการวินิจฉัยเป็นการกระทำที่มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการมีส่วนในทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย โดยมีได้แสดงให้เห็นชัดเจนว่าข้อเท็จจริง

ดังกล่าวเป็นการกระทำที่มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการมีส่วนร่วมในทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความสำคัญกับพยานและหลักฐานที่จะต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นแห่งการวินิจฉัยเป็นการกระทำที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการมีส่วนในทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะของประเทศไทย ไม่ปรากฏบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันในกฎหมายต่างประเทศ จึงไม่สามารถศึกษาแนวทางการตีความจากกฎหมายต่างประเทศได้

ทั้งนี้ คณะที่ปรึกษาเห็นว่า แนวทางการพิจารณาตีความบุคคลต้องห้ามมิให้กระทำการ และการกระทำการใด ๆ ตามมาตรา 144 วรรคสองนั้น มุ่งหมายถึงการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการเท่านั้น โดยการกระทำใด ๆ ดังกล่าว หมายถึง การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำอื่นใดในทำนองเดียวกันที่จำกัดเฉพาะการกระทำในกระบวนการนิติบัญญัติเท่านั้น ซึ่งอาจมีผลให้บุคคลดังกล่าวมีส่วนโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายก็ได้ การพิจารณาตีความการมีส่วนโดยทางตรง จะพิจารณาว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ เป็นผู้ใช้งบประมาณด้วยตนเองหรือไม่ในชั้นการบริหารงบประมาณตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ประกอบกับหลักอำนาจทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร ส่วนการมีส่วนโดยทางอ้อม จะพิจารณาว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ เป็นผู้ได้รับประโยชน์ส่วนตนจากการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ตามหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยการตีความทั้งการมีส่วนโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะต้องตีความอย่างแคบ ทั้งนี้ ในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องมิพยานหลักฐานที่แสดงถึงการกระทำดังกล่าวที่ชัดเจนด้วย

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการปรับใช้บทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสาม ในประเด็นเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยคดี มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ต้องพิจารณาทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย และปัญหาการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร สำหรับปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ปัญหาว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของมาตรา 144 วรรคสอง จะสิ้นสุดไปแค่ไหนเพียงใด ปัญหาว่า “ผู้กระทำการดังกล่าว” ตามมาตรา 144 วรรคสาม จะหมายรวมถึงผู้ใดบ้าง

ปัญหาว่าจะกำหนดค่าเสียหายและดอกเบี้ย รวมทั้งสัดส่วนความรับผิดชอบของผู้กระทำการฝ่าฝืนอย่างไร และปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้มาตรา 144 วรรคสาม ที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เป็นต้น ส่วนปัญหาการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร คือ การใช้ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา 144 วรรคสาม อาจส่งผลกระทบและก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

คณะที่ปรึกษา เสนอว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจแบ่งออกเป็นสองแนวทาง คือ แนวทางแรก การตีความและการปรับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ควรให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำใด ๆ นั้นสิ้นสุดไปเฉพาะส่วนที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 144 วรรคสอง เสมือนมิได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้กระทำการฝ่าฝืนที่จะต้องถูกลงโทษตามมาตรา 144 วรรคสาม จะต้องมีความเจตนาในการกระทำที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย และต้องได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนชดเชยเงินคืนเฉพาะกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น โดยอาจจะใช้หลักกฎหมายร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในกรณีที่มีผู้ร่วมกระทำการฝ่าฝืนหลายคน สำหรับแนวทางที่สอง การออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ควรพิจารณาออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2562 หรือตราข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แยกจากข้อกำหนดเดิมที่มีอยู่

ปัญหาประการสุดท้าย เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีที่มาจากความลักลั่นของบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคหกและวรรคสาม กล่าวคือ มาตรา 144 วรรคหก กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ทราบถึงกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสอบสวนแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีมูล โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไปตามมาตรา 144 วรรคสาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี มาตรา 144 วรรคสาม รองรับ

การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสองเท่านั้น มิได้มีการกล่าวถึงการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่งแต่อย่างใด อีกทั้งการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 144 วรรคสาม นอกจากจะทำให้การกระทำดังกล่าวสิ้นผลแล้ว ยังก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะกระทบสิทธิอย่างร้ายแรงต่อผู้กระทำการนั้นด้วย ได้แก่ การสิ้นสุดสมาชิกภาพ การเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้ง และการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายคืนพร้อมดอกเบี้ย

ดังนั้น คณะที่ปรึกษาเสนอว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหกและวรรคสาม เพื่อตัดอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่ง เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติโดยแท้ มิใช่เรื่องเกี่ยวกับการทุจริต และเพื่อตัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะดำเนินการตามมาตรา 144 วรรคสาม สำหรับกรณีของการแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 144 วรรคหก

อย่างไรก็ดี คณะที่ปรึกษามีความเห็นว่าเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะยาว ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยกลับไปใช้หลักการของมาตรา 180 วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 168 วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จึงควรกำหนดให้อำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แก่องค์กรทางการเมืองที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ไม่ควรขยายอำนาจในการเสนอเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อีกทั้ง ควรกำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลให้การกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลและจำกัดผลของคำวินิจฉัยให้เกิดขึ้นต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ไม่รวมถึงการลงโทษโดยการกำหนดให้มีการสิ้นสุดสมาชิกภาพ การเพิกถอนสิทธิลงรับสมัครเลือกตั้ง และการชดใช้เงินคืนพร้อมดอกเบี้ย การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามแนวทางนี้ จะเป็นการทำให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการ

อนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐสภา และหลักการริเริ่มทางการคลังเป็นของฝ่ายบริหาร

จะเห็นได้ว่า การศึกษาวิจัยเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการศึกษาวิจัยที่ได้ตั้งไว้กล่าวคือ ทำให้ทราบถึงกระบวนการจัดทำและอนุมัติกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ และข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ รวมทั้งขอบเขตหน้าที่และวิธีพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยศึกษาเปรียบเทียบบริบทของประเทศไทยและต่างประเทศ และทำให้ทราบถึงแนวทางในการตีความ “การกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย” ตามบทบัญญัติมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการปรับใช้กฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตหน้าที่และวิธีพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าว ผลการศึกษาวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และการพัฒนากฎหมายในเรื่องดังกล่าวต่อไปในอนาคต

บรรณานุกรม

เอกสารอ้างอิงภาษาไทย

1. หนังสือ

กำชัย จงจักรพันธ์. การขัดกันแห่งผลประโยชน์กับ พ.ร.บ. ป.ป.ช. มาตรา 100. พิมพ์ครั้งที่ 4.

กรุงเทพฯ: เจริญรัฐการพิมพ์, 2558.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พลสยาม พรินตติ้ง ประเทศไทย.

จิตติ ดิงศภัทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญาภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: สำนักอบรม ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2536.

ชาญชัย มูลิกานิศกร. กระบวนการงบประมาณของไทย. เอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐศาสตร์ สาธารณะ (Public Economics) หน่วยที่ 1-7 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

กรุงเทพฯ: ฟันนี่พับบลิชซิง, 2528.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชน: วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและ ในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558.

ณรงค์ สัจพันโรจน์. การจัดทำ อนุมัติ และบริการงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎีและทางปฏิบัติ). พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: บพิตรการพิมพ์, 2538.

ณัฐกร วิทิตานนท์. หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ: แนวคิดและทฤษฎี. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

ถาวร เกียรติพิบิว. คำอธิบายกฎหมายปกครอง ศาลปกครอง คดีปกครอง และวิธีพิจารณา คดีปกครอง. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2549.

ธานีทร์ ภัยวิเชียร. หลักนิติธรรม. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2552.

ธานี วรภัทร์. หลักกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. นักการเมือง: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ: สายธาร, 2549.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560.

- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักนิติธรรมในฐานะ เกณฑ์ตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐ. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- บุญศรี มีวงศ์ไชยะ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2546.
- ประสิน โสภณบุญ. วิธีการและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ (ระหว่างประเทศไทย - อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา). กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2527.
- ประเสริฐ เมฆมณี. หลักทฤษฎีวิทยา. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2528.
- ปรีชา สุวรรณทัต. วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลังภาครัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.
- พยนต์ สินธุนาวา. การศึกษาเรื่องการสืบเสาะและพินิจเชิงเปรียบเทียบ. เอกสารประกอบผลงานกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม, 2555.
- พฤทธิสถาน ชุมพล. ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- พัชมา จิตรมัทธา. ความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง เปรียบเทียบแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐและหลักความเป็นกลางตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล. วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช, 2547.
- พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์. แนวทางการส่งเสริมและป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้มีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามหลักนิติธรรม. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ไพศาล ชัยมงคล. งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2526.
- ภูมิ โชคเหมาะ. กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองของรัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542.

ฤทัย หงส์สิริ. ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง ชุดวิชาที่ 2: พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

วรนาрі สิ่งทีโด. ข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง : วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายเยอรมัน. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538.

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองใน คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2540.

วิชญ์ เครื่องาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2530.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2539.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมารธรรม, 2545.

สมบูรณ์ สุขสำราญ. ประชาธิปไตยระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552.

สมยศ เชื้อไทย. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

สุปรียา แก้วละเอียด. กฎหมายการคลัง : ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563.

สุปรียา แก้วละเอียด. กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ : ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และพจนาลัย ไชยรังสี. การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.

สุรียา ปานแป้น อนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.

โสภณ รัตนกร. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนี้. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2551.

อเนก เขียวถาวร, สมคิด แสงเพชร และ อัมมพันธ์ พงศ์ ฉัตราคม. การคลังรัฐบาล. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521.

อรณิช รุ่งจิตปานนท์. รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน.
เอกสารวิชาการ 2553 กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร, 2553.

อรณิช รุ่งจิตปานนท์. รัฐสภาสหราชอาณาจักร. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล กลุ่มงานบริการวิชาการ 1
สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป. กฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและ
เอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อักษรพร จุฬารัตน. บทบาทใหม่ศาลปกครองไทย. ใน นิติรัฐกับสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สถาบัน
สัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย, 2552.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. นิติรัฐ นิติธรรม. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

เอื้ออารีย์ อังจะนิล. หลักกฎหมายการคลัง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2558.

2. รายงานผลการวิจัย

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. “งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.” รายงานการวิจัย
เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541.

3. วิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์

กุลนิษฐ์ รัตนคุสกุล. “การลงโทษในการกระทำความผิดหลายกรรมกับการป้องปราม
อาชญากรรม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครอง
ภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

จักรวาทิ อนุโยธา. “แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณ
แผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ชวลิต ศรีโสมงาม. “ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา.”
วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2541.

ธนิตา สุขช่วย. “หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีข้อห้ามสมาชิก
รัฐสภาเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ต้องห้าม.” วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

ธีรพัทธ์ พิเชฐวงศ์. “มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

นิพนธ์ โลหะกุลวิช. “หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

ปิยวรรณ บุญยิ่ง. “ปัญหาการเสนอร่างกฎหมายในระบบกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

พรธพร สุวรรณากาศ. “แนวทางพัฒนางานสืบเสาะและพินิจกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม.” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

พรธวัฒน์ พูนทองพันธ์. “ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

ภัทรวรินทร์ บุญชู. “ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.” ดุษฎีนิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.

ภัสสรวรรณ อุซุงคอมร. “การจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 : ศึกษาเฉพาะกรณีการระบอบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

ยงยุทธ ภู่ประดับกฤต. “การเสนอและการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายและร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในระบบกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

สมกมล แดงทองดี. “ระบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการตรวจเงินของประเทศฝรั่งเศส.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

สมหมาย ใจชื่อ. “มาตรการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 กับผู้กระทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ: ศึกษาอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ ในการจับกุม พกพาอาวุธ การตรวจค้นและยึดสิ่งของผิดกฎหมาย.” สารนิพนธ์หลักสูตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2560.

อานันท์ กระบวนศรี. “ปัญหาการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

เอกสิทธิ์ พักแพ. “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลัง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542.” วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย คณະนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

4. บทความ

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. “หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน : ศึกษาประวัติความเป็นมา และแนวคิดทางทฤษฎี.” ตุลาบท. ปีที่ 39. เล่มที่ 5. (กันยายน – ตุลาคม 2535)
- ธานินทร์ กรียวิเชียร. “นิติธรรม.” ยุติธรรมคู่ขนาน. ปีที่ 6. ฉบับที่ 1. (กันยายน 2554)
- นิพนธ์ โลหะกุลวิช. “ประวัติความเป็นมาและสาระสำคัญของหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินในสหราชอาณาจักร.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 26. ฉบับที่ 1. บุพผา อัครพิมาน. “หลักกฎหมายทั่วไป.” วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ 5. ฉบับที่ 1. (มกราคม-เมษายน 2548)
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม.” วารสารสถาบันพระปกเกล้า. ปีที่ 13. ฉบับที่ 3. (กันยายน – ธันวาคม 2558)
- เพลินตา ตันรังสรรค์. “กฎหมายภายใต้หลัก Conflict of Interest.” จุลนิติ. ปีที่ 6. ฉบับที่ 5. (กันยายน – ตุลาคม 2552)
- ภัสวรรณ อุพงษ์อมร. “ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง.” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย. ปีที่ 8. ฉบับที่ 1. (2559)
- วรเจตน์ ภาคิรัตน์. “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.” จุลนิติ. ปีที่ 9. ฉบับที่ 1. (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2555)
- วรเจตน์ ภาคิรัตน์. “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: “มาตรฐานในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 30. ฉบับที่ 2.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “การสถาปนาหลักนิติธรรมขึ้นในระบบกฎหมายไทย.” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์. ปีที่ 32. ฉบับที่ 1. (มีนาคม 2557)
- อรรถพล ไชยสุว่ง. “หลักนิติธรรม.” จุลนิติ. ปีที่ 11. เล่มที่ 1. (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2557)
- อุกฤษ มงคลนาวิน. “ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน.” บทบัญญัติ. เล่ม 32 ตอน 1. (2518)
- เอื้ออารีย์ อิงจนะนิล. “ศาลบัญชีกับรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส.” บทบัญญัติ. เล่มที่ 65 ตอนที่ 1. (2552)

5. เอกสารวิชาการอื่น ๆ

กลไกตามรัฐธรรมนูญเพื่อปราบปรามการทุจริต สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, มิถุนายน 2560.

การจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ, 2547.

ความมุ่งหมายและคำอธิบายรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พฤษภาคม 2562.

เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. สำนักกรรมาธิการสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร, สิงหาคม 2550.

ภัทรวรินทร์ บุญชู, “การปฏิรูปองค์กรพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของไทย.” รายงานสืบเนื่องการประชุมวิชาการระดับชาติ “นิทัศน์-ธรรมศาสตร์” ครั้งที่ 1 จัดโดยคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ร่วมกับคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร. 28 มกราคม 2559.

สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร, 2557.

6. เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

“กสช. และ Conflict of Interest.” สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2563. จาก <http://pioneer.netserv.chula.ac.th/~tpana/NBC%27s%20Coflict%20of%20Indoc>.

“ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร (English Legal System).” สำนักการต่างประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรม. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2563. จาก <https://oia.coj.go.th/th/file/get/file/201809258ae3778aa15944cfbb0918034d803590194857.pdf>.

“ระบบกฎหมายอังกฤษ.” สำนักการต่างประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรมระบบกฎหมายอังกฤษ. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2563. จาก <https://oia.coj.go.th/th/file/get/file/201809258ae3778aa15944cfbb0918034d803590194857.pdf>.

“หน้าที่และอำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.” สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2563 จาก https://audit.go.th/sites/default/files/document/Authority_0.pdf.

กำชัย จงจักรพันธ์. “หลักนิติรัฐ VS หลักนิติธรรม.” สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2563. จาก http://www.thaiihdc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=1107:-vs-&catid=16:2557-06-25-06-51-47

บรรเจิด สิงคะเนติ. “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.” Pub Law Net. (20 ธันวาคม 2547) สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2563. จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=241>.

อนุสรณ์ เกื้อขำ. “รายงานการศึกษาทางวิชาการ เรื่อง การดัดสิทธิทางการเมือง กรณีการกระทำผิดเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.” สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2563. จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=51965&filename=committee_BillBudget_Index.

7. เอกสารอื่น ๆ

(1) กฎหมายและกฎ

กฎหมายว่าด้วยกรอบเกี่ยวกับการงบประมาณแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาประเทศฝรั่งเศส

ข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ ค.ศ. 1713 ประเทศอังกฤษ

ข้อบังคับการประชุมสภาแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส

คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2478

พระราชบัญญัติวินัยความ พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 1959 ที่แก้ไขโดยรัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2002

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 1959 ที่แก้ไขโดยรัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2014

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย ค.ศ. 2019

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส ค.ศ. 1976

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 1967 แห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยงบประมาณ ค.ศ. 2019 แห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 แห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์กรชั่วคราวควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ของร่างรัฐบัญญัติ ค.ศ. 2014 แห่งสาธารณรัฐตูนิเซีย

(2) คำวินิจฉัยและคำพิพากษาของศาล

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ. 516/2562.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 349/2562.

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญที่ 76-64 วันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 1976.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2551.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2552.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2-3/2563

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2543.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2546.

(3) บันทึกและหนังสือราชการต่างๆ

บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 95 วันอังคารที่ 1 มีนาคม 2559

ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2560 ครั้งที่ 50 วันพุธที่ 23 ธันวาคม 2558 ถึง ครั้งที่ 92 วันพฤหัสบดีที่ 25 กุมภาพันธ์

2559 เล่ม 2.

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมีส่วนได้เสียของนายกเทศมนตรีตำบล

หนองแสง (เรื่องเสร็จที่ 18/2548)

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตร

(เรื่องเสร็จที่ 20/2544)

หนังสือคณะกรรมการธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตัวนที่สุดที่(รธน.) 546/2560 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2560

เรื่อง ความมุ่งหมายของมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

เอกสารอ้างอิงภาษาต่างประเทศ

1. Books

- A.V. Dicey. Introduction to the Study of the Law of the constitution. 9th ed. London: Macmillan and Co., 1950.
- Campion G.C.B. An Introduction to the Procedure of the Commons. 3rd ed. New York: ST Martin Press, 1985
- Cristina Leston-Bandeira and Louise Thompson. Exploring parliament. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Gary Slapper and David Kelly. English law. 2nd ed. New York: Routledge-Cavendish, 2006.
- SalwaHamrouni, MounaTabei and Ahmed HousseinAbbassi. “Tunisie.” in Annuaire international de justice constitutionnelle 2017. Jugeconstitutionnel et interprétation des normes – Le juge constitution face aux transformations de la démocratie. Economica – Presses Universitairesd’Aix-Marseille, 2018.
- Jean-Luc Albert. Finances publiques. Coll. CourDalloz. 10th edition. Paris: Dalloz, 2017.
- Klaus Stern. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band III/2 Allgemeinelahren der Grundrechte. München. 1994.
- KraïemDridiMouna. “Tunisie.” in Annuaire international de justice constitutionnelle 2012. Le jugeconstitutionnel et l’équilibre des finances publiques – Constitutions et mécanismesd’intégrationrégionale. Economica – Presses Universitairesd’ Aix-Marseille, 2013).
- Lon Fuller. Morality of Law. Revised Edition. New Heven: Yale University Press, 1964.
- Louis Favoreu and Wanda Mastor. Les coursconstitutionnelles. Coll. Connaissance du droit. Paris: Dalloz, 2011.
- Michel Ameller. parliament (A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fifty – five Countries). 2nd ed., London: Cassell, 1966.
- Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan and Jean-Pierre Lassale. Finances publiques. Coll. Manuel. 17th edition. Paris: LGDJ, 2018.
- OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific. Managing Conflict of Interest. Manila: Asian Development Bank, 2008.

- Robert D. Lee Jr, Ronald W. Johnson and Philip G. Joyce. Public Budgeting Systems. 9th ed. Burlington, MA: Jones & Bartlett Publishers, 2012.
- SalwaHamrouni and others, “Tunisie.” in Annuaire international de justice constitutionnelle 2019. Égalité, genre et constitution – Populisme et démocratie Economica – Presses Universitaires d’Aix-Marseille, 2019.
- Sir Courteneyllbert. Parliament Its History Constitution and Practice. Sir Cecil Carr. ed. London: Oxford university press, 1964).
- StéphanieDamarey. Finances publiques. Coll. Mémetos LMD. 6th edition. Paris: Gualino, 2018.
- Walter Bagehot. The English Constitution. New York: Cosimo Classics, 2007.
- William Sandra. Conflict of Interest: The Ethics Dilemma in Politics. Vermont: GowerPublishing Company.

2. Journal articles

- Allen Schick. “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?.” OECD Journal on Budgeting. Vol.1. No.3. 15. (2002)
- Damien Chamussy. “Le procédureparlementaire et le Conseilconstitutionnel.” Les Nouveaux Cahiers du Conseilconstitutionnel. No.38 (2013)
- Etienne Douat. “Droit constitutionnel financier.” JurisClasseurAdministratif. Fasc.1461 (2014)
- Ian Lienert and Jung Moo-Kyung. “The Legal Framework for Budget Systems : An International Comparison.” OECD Journal on Budgeting. 4.3. (Special Issue)
- LaiïlaChikhaoui-Mahdaoui. “Le rôle de l’instanceprovisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loienpériode de transition.” Revue Juridique des étudiants de la Sorbonne. Vol.2. No.1. (2019)
- Luís Nunes de Almeida. “Le Tribunal constitutionnel portugais.” Annuaire international de justice constitutionnelle 1987 – La liberté de l’information. Economica – Presses Universitaires d’Aix-Marseille, 1989.
- Marie-Christine Meininger. “Le Tribunal constitutionnel du Portugal.” Les Nouveaux Cahiers du Conseilconstitutionnel. No.29. (2010)
- Yvonne Muller-Legarde. “Le délit de prise illégale d’intérêts: de la sanction d’un devoir civique à la prévention d’un conflit d’intérêt.” Archives de politique criminelle. No.39. 41. (2017)
- Yvonne Muller-Legarde. “Prise illégale d’intérêts.” JurisClasseur Pénal Code. Fasc.20. p.4 (2020)

3. Electronic sources

- “Competences.” Assembleia da Republica. accessed 4 December 2020. from <https://www.parlamento.pt/sites/FR/Parlement/Paginas/Competences.aspx>.
- Charlotte Girard, “Le réalisme du juge constitutionnel britannique,” Cahiers du Conseil Constitutionnel, No.22, (2007) accessed 17 October 2020, from <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-realisme-du-juge-constitutionnel-britannique>.
- “Oxford Collocations Dictionary for students of English.” Oxford University Press. (2563) accessed 10 December 2020. from https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english /budget_1?q=budget
- “Portugal.” OECD Journal on budgeting. Vol. 2015/2. (2016) from <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Portugal.pdf>.
- “Réserve parlementaire.” Assemblée nationale. accessed 9 April 2021. from https://www.assemblee-nationale.fr /budget/reserve_parlementaire.asp.
- “Role of the Supreme Court.” The Supreme Court. accessed 18 October 2020. from <https://www.supremecourt.uk/about/ role-of-the-supreme-court.html>.
- “What is the role of Parliament?.” UK Parliament. accessed 10 October 2020. from <https://www.parliament.uk/about/ how/role/>.
- Charlotte Girard. “Le réalisme du jugeconstitutionnelbritannique.” Conseil Constitutionnel, accessed 17 October 2020. from <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-realisme-du-juge-constitutionnel -britannique>.
- Government of Canada. “Apparent Conflict of Interest.” accessed 20 October 2020. from <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services /valuesethics/conflict-interest-post-employment/apparent-conflict-interest.html>.
- LeïlaChikhaoui. “Droit Axe 3 : Finances publiques.” in Concoursd’entrée au cycle supérieur Support destinés à la préparation de l’épreuveécrite de spécialité par les titulaires du diplôme national d’ingénieur. ÉcoleNationale d’Administration. 2007. accessed 15 December 2020. from <http://www.ena.tn/wpcontent/uploads/2018/05/DroitAxe3. pdf>.
- Montesquieu. The spirit of law. accessed 20 December 2020. from <https:// historyofeconomicthought.mcmaster.ca/montesquieu/spiritoflaws.pdf>.

Oliver Deparis. “La Coursuprême au Royaume-Uni et la question de constitutionnalité.” [Online] accessed 17 October 2020. Available from <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-cour-supreme-au-royaume-uni-et-la-question-de-constitutionnalite-par-olivier-deparis>.

Vital Moreira. “Le Tribunal constitutionnelportugais : le « contrôleconcret » dans le cadre d’un systèmemixte de justice constitutionnel.” Cahiers du Conseilconstitutionnel. No.10. (2010) from <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-tribunal-constitutionnel-portugais-le-controle-concret-dans-le-cadre-dun-syste-me-mixte-de>.

4. Others

- CC. 12 mars 1963. décision 63-21 DC.
- CC. 14 juin 1978. décision n°78-94 DC.
- CC. 16 juillet 1971. décision n°71-44 DC.
- CC. 18 janvier 1978. décision n°77-91 DC.
- CC. 2 juin 1976. décision 76-64 DC.
- CC. 20 juillet 1977. décision n°77-82 DC.
- CC. 24 décembre 1979. décision n°79-110 DC.
- CC. 25 juillet 2001. décision 2001-448 DC.
- CC. 28 décembre 1985. décision 85-203 DC.
- CC. 28 décembre 1990. décision n°90-285 DC.
- CC. 29 décembre 1982. décision n°82-154 DC.
- CC. 29 décembre 2005. decision 2005-530 DC.
- CCass. Ch. Crim. 27 juin 2018. 17-84.804.
- ICCPL. 23 mai 2017. décision n°2017-3.
- IPCCPL. 22 décembre 2015. décision n°2015-3.
- IPCCPL. 26 décembre2018. décision n°2018-7.



สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
5 ธันวาคม 2550 (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)
120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทรศัพท์ : 0-2141-7777 โทรสาร : 0-2143-9522
E-mail: office@constitutionalcourt.or.th

