

บทวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ว่าด้วยเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่
โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ*

A Critical Analysis of Section 114 Paragraph 2 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 on Allocating Adequate Budgets for The Independent Performance of Duties of the National Assembly, the Courts, and other autonomous Agencies

ปวาริต เลิศธรรมเทวี**

Pawarit Lertdhamtewe***

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติในมาตรา 141 วรรคสองซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณี que เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการโดยตรงก็ได้” วัตถุประสงค์สำคัญของการวิจัยในครั้งนี้เพื่อตรวจสอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวในสองประเด็นสำคัญ กล่าวคือ (1) การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล หรือองค์กรอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญมีหลักเกณฑ์

บทความนี้

Received

1 มีนาคม 2564

Revised

24 มีนาคม 2564

Accepted

23 กรกฎาคม 2564

* บทความวิจัยนี้มีที่มาจากโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (สนับสนุนทุนวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาแห่งชาติ).

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (ดร.)

*** Assist. Prof. Faculty of Law, Ramkhamhaeng University. (PhD.)

เงื่อนไข หรือวิธีการใดในการวัดความเพียงพอของงบประมาณสำหรับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญ (2) ศาลรัฐธรรมนูญจะมีหลักในการพิจารณาวินิจฉัยคดีอย่างไรที่จะถือว่าสอดคล้องรองรับตามกรอบที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้วางหลักไว้ดังกรณีที่เคยปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 สำหรับวิธีที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้จะใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักซึ่งเกี่ยวกับการสำรวจวรรณกรรมและศึกษาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบแสดงให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกับแนวทางของอารยประเทศ

คำสำคัญ: งบประมาณแผ่นดิน, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ

Abstract

This article considers the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, which is the latest version of the Thai constitution at present time. Its aims to provide thorough analysis of provision 141 paragraph 2, which states that “the State shall allocate adequate budgets for the independent performance of the duties of the National Assembly, the Courts, the Independent agency and the State Attorney organizations in accordance with the rules prescribed by the law on financial and fiscal discipline of the State. In the case that these organizations’ budgets allocation may not be adequate with the performance of its duties, it may directly submit a motion to the committee. Such constitutional provision creates two major interpretative difficulties, this article argues, (1) what rules should be applied in relation to the allocation of budgets for the independent performance of duties of the National Assembly, the Courts or Constitutional Organs, and (2) what rules of principles should the Thai Constitutional Court apply to the matter. Such difficulty had occurred in previous decision no. 14/2556. This article attempts to address those questions. This research employs qualitative research techniques, which involves a review of relevant literatures, as well as reviewing constitutional provisions, statutes and relevant Constitutional Court’s decisions. The final result demonstrates the inconsistency of the Thai constitutional provision with the international practice.

Keywords: Government Budgets, Principles of Constitutional Law, Independent performance of Duties

1. บทนำ

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีบทบัญญัติวางหลักการเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณสำหรับรัฐสภา ศาล องค์กรอัยการ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ ปรากฏตามความในมาตรา 141 วรรคสองว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ” บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก่อให้เกิดคำถามว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติหลักการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไว้หรือไม่ โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณสำหรับรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วทั้งสิ้น 20 ฉบับ ประเทศไทยได้นำหลักการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปรากฏให้เห็นตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 37 ซึ่งบัญญัติว่า “งบประมาณแผ่นดินประจำปี ท่านว่าต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าและพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ท่านให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง” อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมิได้บัญญัติหลักเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณสำหรับรัฐสภา ศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหมือนมาตรา 141 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การบัญญัติหลักการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 75 และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 และในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้ระยะเวลาจะล่วงเลยมาจนถึงปัจจุบัน

และหลักการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญจะได้รับการยอมรับจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญสืบมาถึงสามฉบับ แต่คงไม่เพียงพอหรือถึงขนาดที่จะสรุปเป็นหลักการทางกฎหมาย (Jurisprudence) บทนี้วิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตลอดจนศึกษาวิวัฒนาการเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินในรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับที่ก่อนจะตกผลึกเป็นบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสองในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยบทความนี้ให้ความสำคัญกับหลักการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอสำหรับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หลักการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระขององค์กรดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ

2. บทบัญญัติมาตรา 141 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันมีการบัญญัติในลักษณะเดียวกับมาตรา 75 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 168 โดยปรากฏในมาตรา 141 ซึ่งบัญญัติว่า

“งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณี

ที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการธิการโดยตรงก็ได้”

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันรับหลักการจัดสรรงบประมาณที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน และยังทำให้องค์กอิสระและองค์กรอัยการมีความชัดเจนในเรื่องสถานะทางกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญมากที่สุด บทความนี้มีได้มุ่งเน้นจะวิเคราะห์ว่าสถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระและองค์กรอัยการเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง (Separation of Powers) หรือไม่ และมีได้มุ่งเน้นวิเคราะห์ว่าองค์กรดังกล่าวควรมีรูปแบบหรือลักษณะใดในทางรัฐธรรมนูญ แต่หากจะสอดแทรกมุมมองบางประการเกี่ยวกับองค์กรดังกล่าวเนื่องจากเกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่บรรดาองค์กรเหล่านั้น ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป การศึกษาการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญจำเป็นจะต้องศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (ปวิศร เลิศธรรมเทวี, 2559, น. 77) และการวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

3. แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีศาลรัฐธรรมนูญ จนถึงปัจจุบัน มีคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพียงคดีเดียว โดยปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 คดีดังกล่าวสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ สำหรับ

รายละเอียดคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโดยละเอียดปรากฏในภาคผนวกของรายงานวิจัยฉบับนี้

3.1 ความเป็นมาและสาระสำคัญแห่งคดี

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 เป็นคดีที่ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรม และของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า หรือไม่

จะเห็นได้ว่า ประเด็นที่นำเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญเป็นการวิเคราะห์ความสอดคล้องและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 168 ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งมีผู้ร้อง (นายไพบูลย์ นิตติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา และคณะรวม 50 คน และนายวิรัตน์ กัลยาศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะ รวม 62 คน รวมผู้ร้องทั้งสิ้น 112 คน) ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า มีเจตนารมณ์ให้รัฐต้องสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละหน่วยงานสามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการธิการได้โดยตรง ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต้องการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวจากฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ฉะนั้น เมื่อผู้ร้องพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนของ

สำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แล้วเห็นว่าหน่วยงานทั้งสามได้เสนอขอจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ไปยังคณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีปรับลดงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาในชั้นแปรญัตติหน่วยงานทั้งสามได้จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณเพื่อให้เพียงพอต่อการบริหารงาน แต่คณะกรรมการวิสามัญ มิได้เชิญหน่วยงานดังกล่าวเข้าร่วมหารือ จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณฝ่ายเดียวและไม่จัดสรรงบประมาณให้ตามที่เสนอขอเพิ่มเติมงบประมาณ

กรณีนี้ผู้ร้องจึงเห็นว่ามิประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรม และของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า หรือไม่

3.2 เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นพิจารณาที่สำคัญของคดีนี้เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญว่ามีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวหรือไม่ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 168 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 พบว่าเป็นอำนาจรัฐสภาในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ จึงเกิดประเด็นคำถามในการพิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้หรือไม่

ประเด็นดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วรับคำร้องไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่า เมื่อประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา จำนวน 112 คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 และมาตรา 28 มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด และวรรคเก้า (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556) ฉะนั้น การร้องของผู้ร้องจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 17 (7) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจและมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาเพื่อทำคำวินิจฉัย

3.3 ประเด็นสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในการพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาประเด็นสำคัญที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรม และของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า หรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลไว้ว่า เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคแปด บัญญัติว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และวรรคเก้า บัญญัติว่า ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของ

รัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการธิการได้โดยตรง บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการกำหนดวิธีการในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่หน่วยงานดังกล่าวว่า การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นจะถูกรตรวจสอบโดยคณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำในการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเป็นเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่จะทำให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐเพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้เป็นไปโดยอิสระ และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ต้องถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร

นอกเหนือจากการพิจารณาประเด็นดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาไปถึงเรื่องของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นว่า สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการ และหน่วยงานต่างๆ ได้มีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 โดยมาตรา 27 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานศาล และมาตรา 28 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 222 วรรคสาม มาตรา 227 วรรคสาม และมาตรา 251 วรรคสาม บัญญัติให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ภายใต้ความเป็นอิสระดังกล่าว

กระบวนการจัดทำและการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของฝ่ายบริหารก็มีความสำคัญเช่นกัน (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556) โดยหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ และหน่วยงานอื่นนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรให้สอดคล้องกับรายจ่ายของรัฐและรายจ่ายตามข้อผูกพันที่มีอยู่ ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาต่อไปว่า เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรมภายใต้กรอบภารกิจของประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับรายรับที่จะนำมาจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นของรัฐที่ไม่สามารถจะจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นได้ตามวงเงินที่เสนอขอรับการสนับสนุน ฉะนั้น จึงอาจมีการตัดทอนหรือเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นตามลำดับความสำคัญและความจำเป็นของการบริหารกิจการบ้านเมือง

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังพิจารณาวินิจฉัยข้อที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ได้มีโอกาสชี้แจงในชั้นการแปรญัตติของคณะกรรมการธิการวิสามัญ โดยให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคเก้า บัญญัติเพียงแต่ว่าการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรนั้นไม่เพียงพอสามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการธิการได้โดยตรง โดยมีได้มีบทบัญญัติบังคับเด็ดขาดให้คณะกรรมการธิการต้องเรียกบุคคลใดมาแถลงให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในการแปรญัตติแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคเก้าจะมีได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งรับฟัง คำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็นของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญในชั้นการแปรญัตติ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้วัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการการให้ความ เป็นธรรมแก่หน่วยงานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด ฉะนั้น จึงควรที่จะให้หน่วยงานดังกล่าว มีโอกาสแสดงเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการการ ได้โดยตรง และข้อเท็จจริงปรากฏว่าหน่วยงานทั้งสาม มีโอกาสได้ชี้แจงแสดงเหตุผลของการขอขบประมาณต่อ คณะอนุกรรมการซึ่งตั้งโดยคณะกรรมการวิสามัญ แล้ว และคณะกรรมการวิสามัญ ก็ได้รับรายงานของ คณะอนุกรรมการอีกทั้ง ได้รับทราบถึงเหตุผลและ ความจำเป็นดังกล่าวประกอบการพิจารณาแล้ว กรณี จึงยังไม่ถึงขนาดเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยปราศจาก หลักเกณฑ์และเหตุผล อันจะทำให้กระบวนการตรา ร่าง พระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3.4 ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญ จึงพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรม และของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วน งบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ขัดหรือแย้ง หรือ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า

จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยว่า การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงาน โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด จะต้องเป็นไปอย่าง “เหมาะสม” และ “เป็นธรรม” คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

จึงแสดงให้เห็นถึงการปรับใช้หลักเรื่อง “ความได้สัดส่วน” หรือ “ความพอเหมาะพอควร” (Proportionality) (อาทิ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2541, คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 19-22/2545, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2547, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 54/2548, คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 28/2547, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 40/2547, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 45-46/2547, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 58/2547, คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 65-82/2547, คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 5-26/2548, คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2548, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 40/2548, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 49-50/2548, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 51/2548, คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2549, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 11/2551, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2552, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2554, คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 30/2555, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 32/2555, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 30/2548) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญในหลายๆ บรรทัดฐานได้ปรับใช้ หลักการดังกล่าว (Barak, 2012, p. 177) อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 มิได้นิยาม ตีความหรืออธิบายคำว่า “เพียงพอ” ในการจัดสรร งบประมาณสำหรับรัฐสภา ศาล และองค์กรตาม รัฐธรรมนูญว่ามีความหมาย ขอบเขต และหลักเกณฑ์ อย่างไร

4. หลักการพิจารณาการจัดสรร งบประมาณให้เพียงพอ และ เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของ ต่างประเทศ

การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติ หน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กร

ตามรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในมาตรา 141 วรรคสองก่อให้เกิดคำถามที่ต้องพิจารณาว่า หลักเกณฑ์ใดใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความเพียงพอในการจัดสรรงบประมาณ และแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเคยมีแนวบรรทัดฐานตัดสินไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 แล้ว แต่ศาลก็มีได้ให้นิยาม การตีความหมาย หรือบรรทัดฐาน หลักการจัดสรรงบประมาณให้ “เพียงพอ” กับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีนี้จึงต้องอาศัยการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หลักการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญปรากฏในมาตรา 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ฉะนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 5 ให้ตีความไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือการตีความตาม ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Conventions) (ปวริศร เลิศธรรมเทวี, 2561, น. 4) และดังได้กล่าวข้างต้นว่าปัจจุบันยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าการจัดสรรงบประมาณอย่างไรถึงจะเพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และถ้าพิจารณาจากเจตนารมณ์ หลักการและเหตุผลของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และฉบับก่อนหน้าที่บรรจุหลักการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวไว้ ผู้ร่างฯ ก็มีได้ให้สาระสำคัญ หลักการ และเหตุผลว่าการใดจะถือได้ว่าเป็นการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระขององค์กรดังกล่าว

ตามหลักการเกี่ยวกับประเพณีทางรัฐธรรมนูญ ความเข้าใจโดยทั่วไปถือว่าประเพณีไม่เป็นกฎหมาย และไม่สามารถบังคับในศาลได้ เนื่องจากศาลต้องถือ

บทบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรในการปรับใช้แก่พฤติการณ์แห่งคดี ฉะนั้น ไม่ว่าประเพณีจะมีคุณค่า หรือได้รับการยอมรับมาอย่างน้อยเพียงใดตราบใดที่ยังไม่ตกผลึกเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรก็ไม่สามารถบังคับใช้ในศาลได้ (Dicey, 1883, p. 84) เว้นแต่จะมีบทบัญญัติให้อำนาจศาลในการปรับใช้ประเพณีเช่นนั้นได้ อย่างไรก็ตาม ประเพณีทางรัฐธรรมนูญมีสภาพบังคับในทางปฏิบัติดังที่ อัลเบิร์ต เวน ไตซีย์ ปรมาจารย์ด้านรัฐธรรมนูญได้อธิบายไว้ว่า ประเพณีทางรัฐธรรมนูญเปรียบเสมือนแบบแผน หรือธรรมเนียมปฏิบัติที่ยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมาและยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง และผู้ปฏิบัติมีความรู้สึกว่าผูกพันที่จะต้องประพฤติปฏิบัติตาม ไตซีย์ เรียกประเพณีทางรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ว่า “Mere Conventions” และประเพณีที่กลายเป็นกฎหมาย หรือประเพณีที่ถูกบัญญัติให้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่ง Dicey เรียกว่า “Enacted Conventions” (Dicey, 1883, p. 84)

กล่าวได้ว่า การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ ดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง จำเป็นต้องพิจารณาตามหลักประเพณีทางรัฐธรรมนูญของไทย กล่าวคือ รัฐดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างไร ก็ให้ถือไปอย่างนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นระเบียบแบบแผน หรือประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม รัฐจะเคยดำเนินการไปอย่างไรในเรื่องดังกล่าว รัฐยังจำเป็นต้องคำนึงถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามหลักนิติธรรมดังมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญ และบรรทัดฐานคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสองมีใกล้ชิดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่บัญญัติเรื่องหลักการจัดสรรงบประมาณให้สมดุลตามสัดส่วน (Balanced Budget Principle) โดยหลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญอีกประการคือ หลักการจัดสรรงบประมาณให้สมดุล

ตามสัดส่วน (Balanced Budget Principles) หลักการดังกล่าวเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดิน และแม้หลักการดังกล่าวมิได้ปรากฏมาตั้งแต่ในภูมิหลังทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น แต่เป็นหลักการที่พัฒนาเพื่อตอบสนองหลักนิติธรรม ในช่วงเวลาที่ประเทศเกิดวิกฤตทางการเงิน (Financial Crisis) โดยกำหนดให้รัฐจำเป็นต้องใช้งบประมาณให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีที่ได้ในแต่ละปีงบประมาณ ประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีการบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยบรรจุหลักการดังกล่าว (Balanced Budget Provision) อาทิ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา กฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กฎหมายพื้นฐานของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรสเปน รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอิตาลี และรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐสวิส เป็นต้น ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นต้องพิจารณบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

การจัดสรรงบประมาณในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศสามารถแบ่งกลุ่มการศึกษาออกตามระบบกฎหมายที่สำคัญของโลก กล่าวคือ กลุ่มประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Common Law กับกลุ่มประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Civil Law โดยให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกประเทศที่จะนำมาศึกษา เนื่องจากทุกประเทศไม่อาจนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของไทยได้ด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ สาธารณรัฐเกาหลี หรือเกาหลีใต้ซึ่งถือเป็นตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบริหารประเทศ ผู้นำนายพลปาร์ค จอง-ฮี (Park Jung Hee) ยึดอำนาจเข้าปกครองประเทศแบบเบ็ดเสร็จนิยม (Totalitarianism) ทำให้เกาหลีใต้ซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดในโลก กลายเป็นประเทศที่ร่ำรวยมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก โดยมีรายได้รวมของชาติที่ 7,302 ล้านเหรียญสหรัฐ (USD) จัดเป็นอันดับที่ 11 ของประเทศที่ร่ำรวยที่สุดในโลก มีกฎหมายหลายฉบับที่ประเทศไทยได้นำมาเป็นต้นแบบในการพัฒนากฎหมายภายใน และแม้ในช่วง

ระยะเวลาหลังจะมีความใกล้ชิดทางวัฒนธรรมกับประเทศไทยเป็นอย่างมาก แต่รัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ถอดแบบมาจากรัฐธรรมนูญของเยอรมัน หรือรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐสวิส ซึ่งเป็นประเทศที่มีความมั่งคั่งเป็นอย่างมาก และมีความโดดเด่นเรื่องกฎหมายการเงินและสถาบันทางการเงิน และประเทศไทยได้เคยนำหลักกฎหมายแพ่งสวิสมาปรับใช้ในการยกร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่สวิตเซอร์แลนด์เป็นประเทศสงบและไม่ค่อยประสบปัญหาทางการเมือง สวิตเซอร์แลนด์มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วเพียง 3 ฉบับโดย The Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999 เป็นฉบับปัจจุบัน กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญของสวิตเซอร์แลนด์มิได้มีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญในประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศไทย โดยในส่วนนี้ของบทความวิจัยจะให้ความสำคัญกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ แนวทางที่แต่ละประเทศจัดสรรงบประมาณในภาพรวม แต่จะไม่ก้าวล่วงในเรื่องวิธีการงบประมาณซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตการศึกษาในครั้ง นี้ โดยจะให้ความสำคัญกับประเทศกลุ่มตัวอย่างในระบบกฎหมายหลักดังกล่าวข้างต้นในจำนวนที่เท่ากัน กล่าวคือ ประเทศที่มีระบบกฎหมาย Common Law สองประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา และประเทศที่มีระบบกฎหมาย Civil Law สองประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

4.1 สหราชอาณาจักร

ดังได้กล่าวข้างต้นว่า สหราชอาณาจักร หรืออังกฤษเป็นประเทศแรกที่มีการนำเอาแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญมาใช้จำกัดอำนาจของกษัตริย์เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่ภายใต้การปกครอง และควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามที่ปรากฏในมหาบัตรแมกนา คาร์ตา (Magna Carta) เอกสารคำขอสิทธิ Petition of Rights และพระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพประชาชน ค.ศ. 1689 หรือ

Bill of Rights 1689 อย่างไรก็ตาม อังกฤษไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติเรื่องกระบวนการร่างงบประมาณในแต่ละปี กลไกการทำงานระหว่างองค์กรภายในประเทศของอังกฤษเป็นไปในลักษณะของการดำเนินงานตามหลักปฏิบัติที่เคยทำกันมาก่อนหน้า ฉะนั้น จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อควบคุมการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐ ลักษณะดังกล่าวเป็นไปตามสิ่งที่เรียกว่า “ประเพณี” (Conventions) หรือ “ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ” โดยเป็นประเพณีประพฤติปฏิบัติที่สอดคล้องกับกรอบรัฐธรรมนูญภายใต้เอกสารทั้ง 3 ฉบับ และเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ยึดถือและปฏิบัติสืบทอดกันมาเป็นระยะเวลานาน

4.1.1 นิยามของงบประมาณในสหราชอาณาจักร

คำว่า “งบประมาณ” หรือ (Budget) ในอังกฤษ หมายถึง เอกสารทางการเงิน (Financial Statement) ที่เสนอต่อสภาสามัญ (House of Common) โดย Chancellor of the Exchequer เกี่ยวกับเค้าโครงและรายงาน ตลอดจนแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่เป็นไปตามการจัดเก็บภาษีในแต่ละปีงบประมาณ จะเห็นได้ว่า งบประมาณจึงหมายถึงการทำสิ่งที่เป็นความลับ โดยการเปิดเผยต่อสาธารณชน (From Secret to Open) ซึ่งมีบ่อเกิดทางปฏิบัติในสมัย Sir Robert Walpole ที่ในอดีตการจัดทำงบประมาณเป็นเรื่องลับในทางราชการของอังกฤษ และไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน สำหรับการกำหนดปีงบประมาณ ขึ้นอยู่กับรัฐบาลในการประกาศ โดยไม่มีวันกำหนดตายตัวในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ วันสิ้นสุดปีงบประมาณจะถูกกำหนดให้เป็นวันที่ 31 มีนาคมของทุกปี ฉะนั้น รัฐบาลจะดำเนินการประกาศวันขึ้นกำหนดปีงบประมาณใหม่และจัดทำร่างงบประมาณเพื่อเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนวันสุดท้ายของปีงบประมาณในแต่ละปี

4.1.2 กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณ

สำหรับกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายในสหราชอาณาจักร Chancellor of the Exchequer จะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำแผนงบประมาณในแต่ละปี รวมทั้งเสนอร่างงบประมาณในปีถัดไป โดยร่างกฎหมายงบประมาณจะนำเข้าสู่กระบวนการอภิปรายในสภาสามัญ (สภาผู้แทนราษฎร) ต่อไป

บางบทบัญญัติในร่างกฎหมายงบประมาณ ที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี อาทิ อัตราศุลกากร อัตราภาษีสำหรับสินค้าบางอย่างซึ่งมีมูลค่าทางเศรษฐกิจ อาทิ ภาษีที่เก็บกับสินค้าที่มีแอลกอฮอล์ และบุหรี่ เป็นต้น โดยประเพณีแล้วจะมีผลใช้บังคับทันทีที่รัฐสภาของอังกฤษให้การรับรอง กรณีดังกล่าวเรียกว่า “Provisional Collection of Taxes” ซึ่งตามธรรมเนียมปฏิบัติหรือประเพณีทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษ บทบัญญัติในร่างกฎหมายดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับวันที่รัฐสภาอังกฤษให้การอนุมัติ และให้มีผล ณ เวลา 18.00 นาฬิกาของวันดังกล่าว กรณีมีขึ้นเพื่อความรวดเร็วในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่จำเป็นต้องยึดติดกับกระบวนการและขั้นตอนทางธุรการ กรณีนี้จึงแตกต่างจากประเทศไทยที่กฎหมายทุกฉบับต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาทุกครั้ง จึงจะถือว่ามีผลใช้บังคับได้เป็นการทั่วไป

โดยธรรมเนียมปฏิบัติ ผู้นำฝ่ายค้าน (Leader of the Opposition) จะเป็นผู้ตั้งคำถามเกี่ยวกับร่างกฎหมายงบประมาณในสาระสำคัญ รายละเอียด และประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับร่างกฎหมายงบประมาณ ในทางปฏิบัติ รัฐสภาของอังกฤษจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการ (Committee) ขึ้นประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากทุกสาขาวิชาชีวะมาเป็นที่ปรึกษาตั้งข้อสังเกตและให้ความเห็น รวมถึงข้อเสนอแนะต่อสมาชิกสภาสามัญก่อนเข้าสู่ขั้นพิจารณาของสภาสามัญ ในขั้นพิจารณาของสภาสามัญจะใช้เวลาพิจารณาไม่เกิน

4 วัน และหากรัฐสภาเห็นชอบ ร่างกฎหมายดังกล่าว มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ทันที มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกระบวนการทางนิติบัญญัติของการพิจารณา ร่างกฎหมายงบประมาณในอังกฤษ กล่าวคือ ร่างกฎหมายงบประมาณถือว่าเป็นร่างกฎหมายชนิดหนึ่ง ฉะนั้น ตามประเพณีทางรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนาง (วุฒิสภา) (House of Lords) ในทางปฏิบัติสภาขุนนางไม่มีบทบาทใดๆ เกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณ สภาขุนนางทำได้เพียงการตั้งข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายงบประมาณ ในประวัติศาสตร์ของอังกฤษ สภาขุนนางไม่เคยยับยั้งร่างกฎหมายงบประมาณที่เสนอจากสภาสามัญ

4.1.3 การพิจารณาโดยคณะกรรมการ (Committees)

ดังได้กล่าวข้างต้น การพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณในชั้นของสภาสามัญ จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ คณะกรรมการดังกล่าวเรียกว่า “The Commons Treasury Select Committee” ซึ่งมาจากสมาชิกสภาสามัญหลากหลายพรรครวมกัน ทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการงบประมาณของแผ่นดิน อาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการดังกล่าวซึ่งมาจากสมาชิกสภาสามัญอาจไม่มีความรู้ในทุกด้าน ฉะนั้น ในทางปฏิบัติจึงมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและเป็นผู้เชี่ยวชาญ ให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายงบประมาณ ซึ่งอังกฤษใช้วิธีการนี้ในการตรวจสอบพัฒนากฎหมาย ประเด็นปัญหาในสังคม การใช้อำนาจรัฐ ความเดือดร้อนของประชาชน เพราะถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา

4.1.4 แนวทางการจัดสรรงบประมาณของสหราชอาณาจักร

แม้ไม่มีกฎหมายหรือเอกสารฉบับใดระบุไว้ให้รัฐสภาจะต้องจัดสรรงบประมาณอย่างไร ในทางประเพณีทางรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจะจัดสรรงบประมาณตามหลักสัดส่วน ซึ่งมาจากหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) อันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญอังกฤษ มาปรับใช้กับการจัดสรรงบประมาณ หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการจัดสรรงบประมาณให้สมดุลตามสัดส่วน (Balanced Budget Provision) ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆ

4.2 สหรัฐอเมริกา

สำหรับสหรัฐอเมริกา แม้ในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญจะมีได้มีบัญญัติเรื่องอำนาจในการอนุมัติงบประมาณของประเทศไว้ว่าเป็นอำนาจของนิติบัญญัติ (สภาคองเกรส) ภายหลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายภายใต้ The Funding Act 1790 ส่งผลให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของประเทศว่าเป็นอำนาจของสภาคองเกรสสหรัฐอเมริกา

4.2.1 นิยามของงบประมาณในสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาภายใต้ The United States Constitution 1787 บัญญัติไว้ใน Article I, Section 9, Clause 7 ว่า บรรดาเงินงบประมาณจากคลังทั้งปวง จะนำออกไปใช้มิได้หากมิได้จัดทำเป็นกฎหมาย และจัดให้มีการแสดงรายการรายละเอียดย่อยรับ-จ่ายเงินของประเทศต่อสาธารณชนอย่างเหมาะสม จะเห็นได้ว่า นิยามของงบประมาณในสหรัฐอเมริกาเหมือนกันกับของสหราชอาณาจักร ซึ่งการจัดทำงบประมาณจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับอำนาจของนิติบัญญัติ และมีการเผยแพร่ต่อสาธารณชน

สำหรับปีงบประมาณของสหรัฐอเมริกา มีความแตกต่างจากสหราชอาณาจักร แต่เหมือนกันกับปีงบประมาณของประเทศไทย กล่าวคือ วันสิ้นสุดปีงบประมาณคือวันที่ 30 กันยายนของทุกปี และให้วันที่ 1 ตุลาคม ของทุกปีเป็นวันเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดปีงบประมาณของประเทศไทยได้เอาหลักเกณฑ์ของสหรัฐอเมริกามาใช้

4.2.2 กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณ

ความแตกต่างของงบประมาณสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นๆ เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณในสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งเป็นประมุขและหัวหน้าฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน ฉะนั้น การเสนอร่างกฎหมายงบประมาณจะเสนอโดยประธานาธิบดี ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารต่อสภาองเกรส และหากสภาองเกรสพิจารณาอนุมัติ ประธานาธิบดีในฐานะประมุขแห่งรัฐจะเป็นผู้ลงนามในร่างกฎหมายงบประมาณดังกล่าว เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

สำหรับกฎหมายที่สมาชิกสภาองเกรส ใช้พิจารณาเกี่ยวกับงบประมาณที่เสนอเข้าสภา จะอยู่ภายใต้กฎหมายหลัก 2 ฉบับ ได้แก่ (1) The Budget and Accounting Act of 1921 และ (2) The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 รัฐธรรมนูญและกฎหมายของสหรัฐอเมริกามีการอุดช่องว่างกรณีหากสภาองเกรสไม่อนุมัติงบประมาณ และอาจทำให้เกิดความเสียหายโดนมีบทกฎหมายกำหนดให้บางเรื่องกระทำไปได้ก่อน แม้สภาองเกรสจะยังไม่อนุมัติงบประมาณ อาทิ การจ่ายเงินบุคคลากรในหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

บ่อยครั้งที่ร่างกฎหมายงบประมาณมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในขั้นการพิจารณาของสภา

องเกรส กรณีดังกล่าวรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้อำนาจประธานาธิบดียับยั้งร่างกฎหมายงบประมาณดังกล่าวได้ (Veto) โดยการยับยั้งร่างกฎหมายงบประมาณจะถูกส่งกลับไปให้สภาองเกรสพิจารณาอีกครั้ง หากสภาองเกรสด้วยคะแนนเสียงของจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด ยืนยันร่างกฎหมายงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาให้ถือว่าเป็นกฎหมายงบประมาณที่ใช้บังคับในปีงบประมาณนั้นๆ จะเห็นได้ว่า หลักการเสนอ พิจารณา และอนุมัติงบประมาณของแผ่นดินในสหรัฐอเมริกามีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ

4.2.3 คณะกรรมาธิการ (Committees) และอนุกรรมาธิการ (Subcommittees)

ความแตกต่างระหว่างการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินสหรัฐอเมริกากับประเทศไทย อยู่ตรงที่กระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะการจัดให้มีคณะกรรมาธิการหลายชุดเพื่อพิจารณาร่างงบประมาณที่เสนอโดยประธานาธิบดี แม้ประเทศไทยจะมีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณางบประมาณ แต่คณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวมาจากสมาชิกรัฐสภา ซึ่งแตกต่างจากกรณีของสหรัฐอเมริกาที่จัดให้มีคณะกรรมการธิการต่างๆ และอนุกรรมาธิการอีกหลายชุดเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ โดยบุคคลที่จะเป็นกรรมการในคณะกรรมาธิการดังกล่าวได้จะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพนั้นๆ และแต่งตั้งเป็นกรรมการ

กรณีนี้คล้ายคลึงกับแนวปฏิบัติของสหราชอาณาจักร โดยมีหลักการสำคัญว่า การจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องไม่จำกัดเฉพาะสมาชิกรัฐสภา แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคนในฐานะผู้เสียภาษี (Taxpayers) ฉะนั้น เรื่องการจัดสรรงบประมาณจึงเป็นเรื่องที่ต้องให้บุคคลทุกภาคส่วนเข้ามาบริหารจัดการ

4.2.4 แนวทางการจัดสรรงบประมาณของสหรัฐอเมริกา

แนวทางการจัดสรรงบประมาณของสหรัฐอเมริกามีความหลากหลาย และแตกต่างกันตามลักษณะการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศ และนโยบายของฝ่ายบริหาร แต่มีสาระสำคัญอย่างหนึ่งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของทุกมลรัฐซึ่งแก้ไขในช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินของประเทศ คือ บทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้สมดุลตามสัดส่วน (Balanced Budget Provisions) และแม้รัฐธรรมนูญของประเทศจะมีได้มีการแก้ไขบัญญัติเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวไว้ รัฐบาลยังยึดหลักการจัดสรรงบประมาณตามหลักการดังกล่าว

อาจกล่าวได้ว่า การจัดสรรงบประมาณของสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญไทยที่กำหนดให้รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นถึงว่ารัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเพดานทางการเงินในการจัดสรรงบประมาณของประเทศไว้

4.3 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

การจัดสรรงบประมาณของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความคล้ายคลึงกับสหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา เช่นเดียวกัน โดยฝรั่งเศสถือว่ามีกระบวนการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินในระดับที่สูง

4.3.1 นิยามของงบประมาณสาธารณรัฐฝรั่งเศส

งบประมาณคือเอกสารทางการเงินของรัฐที่โฆษณาเผยแพร่ต่อสาธารณชน ในทางปฏิบัติรัฐบาลฝรั่งเศสจะจัดให้มีการเผยแพร่เอกสารทางการเงินนี้ในรูปแบบต่างๆ อาทิ Pre-Budget Report, หรือเอกสารการเงินภายใต้ State Budget Act, Budget Execution Act หรือในรูปแบบอื่นๆ โดยเสนอต่อสภา

เพื่อพิจารณาอนุมัติ ฉะนั้น นิยามของงบประมาณในฝรั่งเศสจึงเหมือนกับทุกประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ที่ต้องเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติ

สำหรับปีงบประมาณของฝรั่งเศสมีความแตกต่างกับทุกประเทศ โดยกำหนดให้วันสุดท้ายของปีปฏิทินเป็นวันสิ้นสุดปีงบประมาณ

4.3.2 กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณ

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสภายใต้ The Constitution of the Fifth Republic 1948 กำหนดให้งบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่ายของรัฐต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติของสภาไว้ไม่เกิน 70 วัน

มาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังบัญญัติห้ามมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างงบประมาณที่เสนอเข้าสภา และเมื่อสภาอนุมัติร่างงบประมาณดังกล่าว รัฐบาลอาจแก้ไขเพิ่มเติมงบประมาณเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 2 ของงบประมาณที่ตั้งไว้ก็ได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากสภา อาจกล่าวได้ว่า การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลฝรั่งเศสมีความคล้ายคลึงกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภาของไทย กล่าวคือ เป็นเพียงตรายางให้กับฝ่ายบริหาร

4.3.3 แนวทางการจัดสรรงบประมาณของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะดูเหมือนว่าไม่มีอำนาจยับยั้งฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดิน แต่รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีบทบัญญัติบางประการวางกรอบเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณไว้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีการเสนอแก้ไขในปี ค.ศ. 2011 โดยเป็นการแก้ไขมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้สมดุลตาม

สัดส่วน ซึ่งเป็นบทบัญญัติในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ฉะนั้น แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่มีอำนาจกลั่นกรองฝ่ายบริหารในเรื่องการจัดสรรงบประมาณแต่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้กำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับนานาอารยประเทศอยู่แล้ว

4.4 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นอีกประเทศที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทย โดยเยอรมนีมีความชัดเจนในเรื่องการจัดสรรงบประมาณเป็นอย่างมาก มีการจัดตั้งกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินที่เรียกว่า “German Budget Process” ซึ่งเป็นกรอบวิธีคิดและดำเนินการในการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดิน

4.4.1 นิยามของงบประมาณในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สำหรับนิยามของงบประมาณในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเหมือนกันกับของทุกประเทศที่นำมาศึกษา กล่าวคือ เป็นเอกสารการเงินของรัฐที่แสดงรายรับ และรายจ่ายของรัฐในภาพรวมในแต่ละปีงบประมาณ และการกำหนดงบประมาณเป็นการกำหนดตามงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปีงบประมาณ โดยรัฐธรรมนูญของเยอรมนีกำหนดให้ร่างงบประมาณจะต้องทำเป็นกฎหมาย

ปีงบประมาณของเยอรมนีเหมือนกันกับฝรั่งเศส กล่าวคือ กำหนดให้วันสุดท้ายของปีปฏิทินเป็นวันสิ้นสุดปีงบประมาณ

4.4.2 กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณ

กล่าวได้ว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณของเยอรมนีมีความเข้มงวด และเป็นระบบเป็นอย่างมาก

โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องรองรับหลายฉบับ ตั้งแต่หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญในกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) The 1967 Act to Promote Economic Stability & Growth, หรือ The Stability Council Act of 2009 (Stabilitätsratsgesetz)

โดยกระบวนการจัดทำร่างงบประมาณในเยอรมนีจะเริ่มกระบวนการทุกๆ ไตรมาส กล่าวคือ ทุกๆ สามเดือนตามปีปฏิทินทั้งนี้เพื่อส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศตามกฎหมายภายใต้ The Act to Promote Economic Stability & Growth (1967) โดยในไตรมาสแรก รัฐบาลจะมีการจัดทำแผนความมั่นคงทางเศรษฐกิจเสนอต่อสภา และในไตรมาสที่สองจะมีการเตรียมร่างงบประมาณประจำปีที่จะเสนอเข้าสภา รวมทั้งแผนการใช้จ่ายเงินในช่วง 5 ปี รายงานทางการเงินทั้งสองประการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้สาธารณชนรับทราบและจะเป็นเอกสารที่เสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ และในไตรมาสสุดท้ายเป็นการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยจัดให้มีคณะกรรมการต่างๆ เข้าตรวจสอบร่างงบประมาณในแต่ละปี

จะเห็นได้ว่า กระบวนการร่างงบประมาณของเยอรมนีมีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก และใช้เวลาแก่ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่ออภิปรายในสภาเป็นเวลานานถึง 4 เดือน สาเหตุดังกล่าวอาจเป็นเพราะเยอรมนีให้ความสำคัญกับการเข้าตรวจสอบอำนาจรัฐของภาคประชาชนโดยจัดให้มีคณะกรรมการต่างๆ เข้าตรวจสอบ

4.4.3 การพิจารณาโดยคณะกรรมการ (Committees)

กล่าวได้ว่า หัวใจสำคัญของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในเยอรมนีคือคณะกรรมการที่จัดตั้งโดยสภา (Budget Committee) ทำหน้าที่ร่วมกับสภา (Bundestag) โดยรัฐธรรมนูญของเยอรมนี

ให้อำนาจสภาอย่างกว้างขวางในการตรวจสอบเกี่ยวกับร่างงบประมาณ และกำหนดให้มีคณะกรรมการ (Budget Committee) ที่มาจากผู้เชี่ยวชาญภาคส่วนต่างๆ และได้รับการยอมรับจากสังคม โดยปกติจะมีความสัมพันธ์กับกลุ่มพรรคการเมือง และคณะรัฐมนตรีความเห็นของคณะกรรมการมีผลต่อการพิจารณาตัดสินใจของสภาเป็นอย่างมาก และโดยทั่วไปสภานำไปให้แก่ร่างงบประมาณ

4.4.4 แนวทางการจัดสรรงบประมาณของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

นอกเหนือจากกระบวนการที่เป็นระบบในปี ค.ศ. 2009 เยอรมนีมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเพิ่มเติมประเด็นเรื่องของการแก้ไขปัญหานี้” (Debt Brake) (Schuldenbremse) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้สมดุลตามสัดส่วน หรือ Balanced Budget Provisions แบบเดียวกันกับรัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศตัวอย่างข้างต้น

4.5 บทสรุปรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

จากการศึกษาได้พบข้อสรุปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศดังนี้

ประการแรก อำนาจพิจารณาอนุมัติเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยทุกประเทศให้ความสำคัญกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาตรวจสอบร่างงบประมาณที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติสภาของฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นตรายางในการอนุมัติงบประมาณให้กับฝ่ายบริหาร สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะรูปแบบการปกครองในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสที่เป็นแบบกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี ส่งผลให้อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภาเลื่อนหายไป

ประการที่สอง ทุกประเทศที่คัดเลือกมาศึกษาให้ความสำคัญกับกระบวนการตรวจสอบร่างงบประมาณ

โดยจัดให้มีคณะผู้เชี่ยวชาญจากสาขาวิชาต่างๆ ตั้งขึ้นในรูปแบบของคณะกรรมการ (Committee) ตรวจสอบร่างงบประมาณที่เสนอเข้าสภา

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญหรือแนวปฏิบัติของทุกประเทศกำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณของรัฐว่าจะต้องเป็นไปอย่างสมดุลตามสัดส่วน (Balanced Budget Principle) แสดงให้เห็นถึงการรับหลักการเรื่องหลักนิติธรรม

กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญของทุกประเทศที่นำมาศึกษาเน้นย้ำถึงหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินตั้งแต่ ความสำคัญของรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุด ที่บัญญัติให้เรื่องงบประมาณซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญต้องให้การรับรองไว้ โดยการใช้จ่ายงบประมาณจำเป็นต้องบัญญัติเป็นกฎหมาย ตลอดจนหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภาที่รัฐสภาจะต้องเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของแผ่นดิน และความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักความสมดุลของการจัดสรรงบประมาณ การศึกษาการจัดสรรงบประมาณในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศนำมาสู่ข้อสรุปเปรียบเทียบดังตารางที่ 3 ซึ่งจะได้จัดทำเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะในรายงานวิจัยต่อไป

5. การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ

รัฐธรรมนูญได้ให้หลักประกันความเป็นอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ คำว่า “อิสระ” ในที่นี้หมายถึงอิสระจากรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารในด้านต่างๆ ตั้งแต่ การเข้าสู่ตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ระบบบริหารงานบุคคล และรวมถึงการจัดสรรงบประมาณตั้งที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง บัญญัติให้ รัฐต้องสรรงงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ฉะนั้น ประเด็นสำคัญที่จำเป็น

ต้องพิจารณาในลำดับต่อไปในคือ การตีความเรื่องความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง

อาจกล่าวได้ว่า ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสองย่อมมีความแตกต่างกันตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจ และหลักการพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ การศึกษาในส่วนนี้จะแยกวิเคราะห์ห้องค์กรแต่ละองค์กรออกเป็น 4 กลุ่มกล่าวคือ

5.1 รัฐสภา

อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เป็นหลักการพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญทุกประเทศต่างให้การรับรองหลักการ รวมทั้งประเทศไทยดังความในมาตรา 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้ง แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของปวงชนตามทฤษฎีตัวแทนและอำนาจอธิปไตย ดังที่รูสโซ (Rousseau) ได้เคยอธิบายไว้ในผลงานอมตะเรื่อง “สัญญาประชาคม” (Social Contracts) ว่าสมาชิกในสังคมแต่ละคนล้วนแต่เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองหรืออำนาจอธิปไตย (Sovereignty) กรณีนี้รูสโซเรียกว่า “อำนาจอธิปไตยของปวงชน” (Sovereignty of the People) ซึ่งเป็นข้อความที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 ของไทย และเมื่อประชาชนมอบอำนาจนั้นไว้ให้กับสภาผ่านการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร อำนาจดังกล่าวจึงเป็นอำนาจอธิปไตยของสภา (Parliament Sovereignty) ฉะนั้น สมาชิกรัฐสภาย่อมมีเอกสิทธิ์คุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และหน่วยงานใดๆ ในฐานะเป็นตัวแทนของปวงชน ฉะนั้น มาตรา 124 จึงบัญญัติให้เอกสิทธิ์คุ้มกันสำหรับสมาชิกไว้ว่า

ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแกล้งข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดๆ มิได้

ยิ่งกว่านั้น มาตรา 125 ยังรับรองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา ในการยกเว้นการถูกดำเนินคดีระหว่างสมัยประชุมสภา โดยบัญญัติไว้ว่า

ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือเป็นการจับในขณะกระทำ ความผิด

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา อันที่จริงหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภามีที่มาจากหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ (Goldsworthy, 1999, p. 27) โดยอังกฤษถือเป็นต้นแบบของการนำเอาแนวคิดในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง หรือการปกครองในระบบรัฐสภา ที่เรียกว่า “Westminster System” (ปวีตร เลิศธรรมเทวี, 2561ข, น. 144) โดยอังกฤษถือว่า อำนาจสูงสุดคืออำนาจอธิปไตยของฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจดังกล่าวถือว่าการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายที่ออกโดยสภาเป็นเจตจำนงของประชาชนภายในประเทศ และเป็นอำนาจสูงสุด ยิ่งกว่าอำนาจของฝ่ายบริหารและตุลาการ ฉะนั้น เอกสิทธิ์ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภามีขึ้นเพื่อประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาสมาชิกรัฐสภาในการตรวจสอบอำนาจรัฐ

อันที่จริง เอกสิทธิ์ความคุ้มกันดังกล่าวยังมีที่มาและภูมิหลังจากมหาบัตร แมกนา คาร์ตา ค.ศ. 1215 หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ที่พระเจ้าจอห์น (John, King of England) (ค.ศ. 1199–1216) กษัตริย์ของอังกฤษจำต้องลงพระนามาภิไธยให้ไว้กับประชาชนชาวอังกฤษ โดยมีบทบัญญัติรับรองว่า “ไม่มีบุคคลผู้ใดที่จะถูกจองจำหรือถูกคุมขัง หรือถูกริบเอกสิทธิ์หรือทรัพย์สินหรือถูกกำหนดว่าผิดกฎหมาย หรือถูกเนรเทศหรือการกระทำใดๆ โดยไม่ชอบธรรมตามกฎหมายของบ้านเมือง และขุนนางมีสิทธิใช้กำลังอาวุธเพื่อตอบโต้การกระทำที่ไม่ชอบธรรมของกษัตริย์ได้” บทบัญญัติดังกล่าวได้พัฒนาต่อมาและกลายมาเป็นหลักการพื้นฐาน 2 ประการ ประการแรก หลักกฎหมายอาญาว่าด้วยบทสันนิษฐานในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาไม่มีความผิด (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2559) และกระบวนวิธีพิจารณาความอาญา (Habeas Corpus) ของอังกฤษในปัจจุบัน (ปวริศร เลิศธรรมเทวี, 2561ช, น. 53) และประการที่สอง หลักการเรื่องเอกสิทธิ์ความคุ้มครองของสมาชิกรัฐสภา บทบัญญัติของมหาบัตร Magna Carta บางส่วนใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน

กล่าวได้ว่า ประเทศไทยได้รับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภามาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ฉะนั้น รัฐสภาจึงมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และการอนุมัติงบประมาณของแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม มีข้อคิดและปัญหาบางประการเกี่ยวกับรัฐสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสมาชิก 500 คน และวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิก 250 คน โดยวุฒิสมาชิกในปัจจุบันมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ก่อให้เกิดคำถามว่า รัฐสภาของประเทศไทยจะถือเป็นตัวแทนของปวงชน และอำนาจอธิปไตย

ได้หรือไม่ กรณีนี้อาจหยิบยกที่มาของวุฒิสภา 2 ประเทศมาเทียบเคียงได้ กล่าวคือ

วุฒิสภาของอังกฤษ หรือ สภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งมาจากการสืบสายเลือด (Hereditary Peer) ของชนชั้นสูงในอังกฤษ และต่อมาเป็นการแต่งตั้งโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยอังกฤษมิได้จำกัดจำนวนที่นั่งของสภาขุนนางไว้ สภาขุนนางมีอำนาจหลายประการ และเป็นที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่ การพิจารณายับยั้งกฎหมาย การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงของอังกฤษ เป็นต้น ในประวัติศาสตร์ สภาขุนนางไม่เคยเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร เพราะถือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของสภาสามัญ (House of Common) (สภาผู้แทนราษฎร) ซึ่งมีที่มาจากประชาชน โดยกลไกที่กำกับดูแลความสัมพันธ์ของอำนาจดังกล่าว อังกฤษเรียกว่า “มารยาททางการเมือง” (ปวริศร เลิศธรรมเทวี, 2561ช, น. 77) อย่างไรก็ตาม ในประวัติศาสตร์มีนายกรัฐมนตรีอังกฤษเพียงคนเดียวที่มีได้มาจากสภาสามัญ (House of Common) แต่มาจากสภาขุนนาง (House of Lords) คือ Robert Gascoyne-Cecil ในช่วงปี ค.ศ. 1895-1902 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดปัญหาการเมืองของอังกฤษ และสภาขุนนางสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาสามัญได้

อีกกรณีหนึ่งคือวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา หรือ “Senate” มาจากการเลือกตั้ง และถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนทั้งปวง สมาชิกวุฒิสภา (Senator) จึงมีอำนาจยิ่งกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยได้เคยใช้รูปแบบของวุฒิสภาทั้งสองประเทศแล้ว หรือผสมผสานรูปแบบของวุฒิสภาจากทั้งสองประเทศดังกล่าว หรือหลายประเทศรวมกัน ไม่ว่าประเทศไทยเลือกรับปรับใช้ที่มาของวุฒิสภาในรูปแบบไหนก็ยังคงปัญหาความชอบธรรมของวุฒิสภา กรณีนี้คงต้องปล่อยให้เป็นไปตามกลไกของรัฐธรรมนูญและประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “มารยาททางการเมือง”

ยิ่งกว่านั้น ในทางทฤษฎี รัฐสภาไทยถือว่าเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยการควบคุมดังกล่าวเป็นการควบคุมทั้งการกำหนดอัตรากำลังและงบประมาณด้วยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในเรื่องต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติ รัฐสภาของไทยถูกรวบอำนาจโดยฝ่ายบริหาร ผ่านระบบพรรคการเมือง การร่วมรัฐบาลย่อมต้องอาศัยเสียงข้างมากในสภา และพรรคเมืองที่สามารถคุมเสียงข้างมากในสภาได้จึงมีสิทธิจัดตั้งรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีขึ้นมาบริหารประเทศ ฉะนั้นสภาซึ่งมาจากพรรคการเมืองเดียวกับรัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลย่อมตกอยู่ภายใต้ความครอบงำของฝ่ายบริหาร การดำเนินการใดๆ ตั้งแต่ การออกกฎหมาย การตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร หรือการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน แม้ทางทฤษฎีจะถือเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติกลับกลายเป็นของรัฐบาล อาจกล่าวได้ว่า รัฐสภาของไทยเปรียบเสมือนเป็น “ตรายาง” (Rubber Stamp) ที่ไม่สะท้อนให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

5.2 ศาล

หลักประกันความเป็นอิสระของศาลปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา 188 ซึ่งบัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” และ “ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง” ฉะนั้น การจัดตั้งศาลจะต้องตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ การตั้งศาลขึ้นใหม่หรือกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่ง โดยเฉพาะแทนศาล จึงกระทำมิได้ แสดงให้เห็นถึงหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของศาลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง

ความเป็นอิสระดังกล่าวยังรวมถึงการมีระบบการบริหารงานบุคคล หรือหน่วยงานทางธุรการเป็นของฝ่ายตุลาการเอง ฉะนั้น รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของศาลดังกล่าวเพื่อมิให้ศาลต้องตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติผ่านการจัดสรรงบประมาณและการบริหารงานบุคคล ด้วยเหตุดังกล่าวศาลจึงมีสำนักงานศาลยุติธรรมทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางธุรการให้กับศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการให้กับศาลปกครอง และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหน่วยงานทางธุรการให้กับศาลรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นอิสระของศาลหรือตุลาการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดคำถามว่าหลักประกันความเป็นอิสระของศาลไทยมีความสอดคล้องกับกติกาของสากลหรือไม่ กล่าวได้ว่า หลักความเป็นอิสระของศาลนั้น เป็นหลักการสากลที่รองรับโดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) ซึ่งรับรองว่า “ทุกคนย่อมมีสิทธิในความเสมอภาคอย่างเต็มที่ในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระและไม่ลำเอียงในการพิจารณากำหนดสิทธิและหน้าที่ของตนและข้อกล่าวหาอาญาใดต่อตน” สิทธิดังกล่าวยังเป็นสิทธิพลเมืองที่รองรับในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)

นอกเหนือจาก UDHR และ ICCPR ที่รับรองหลักความเป็นอิสระของศาล ยังมีเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศอีกหลายฉบับที่ให้การรับรองไว้ อาทิ U.N. Basic Principles on the Independence of the Judiciary adopted by General Assembly Resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985 (1985) the Bangalore Principles on Judicial Conduct (2002)

Commission on Human Rights Resolutions 2004/33 (2004) และ the Economic and Social Council (ECOSOC) Resolution 2006/23 (2006) เป็นต้น

หลักประกันความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการยังเป็นหลักการพื้นฐานที่ทุกประเทศทั่วโลกต่างให้การยอมรับ โดยบางประเทศบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เครือรัฐออสเตรเลีย แคนาดา ฮังการี สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐสิงคโปร์ หรือบางประเทศปรากฏในแนวคำพิพากษาของศาลอย่างของสหรัฐอเมริกา หรือในเอกสารกฎหมายอื่นอย่างของอังกฤษ เป็นต้น

กล่าวได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของศาลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองอันเป็นหลักการสากล คือความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาบรรดาอรรถคดีอย่างใดก็ตาม มีข้อคิดและปัญหาบางประการเกี่ยวกับความเป็นอิสระของศาลไทยในปัจจุบัน กล่าวคือ

ศาลย่อมต้องอาศัยอำนาจกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติในการตัดสินคดี และอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารในการบังคับคดี การใช้ดุลยพินิจของผู้พิพากษาหรือตุลาการในการปรับบทกฎหมาย การบัญญัติกฎหมายย่อมไม่ครอบคลุมทุกอิริยาบถของการกระทำหรือทุกสภาพเหตุการณ์ ฉะนั้น ผู้พิพากษาและตุลาการจึงมีการพัฒนาหลักการตีความกฎหมาย (Rule of Interpretation) การตีความกฎหมายดังกล่าวจึงส่งผลในสองลักษณะที่สำคัญ ประการแรก เป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมและประการที่สอง อาจเป็นการใช้และตีความเกินกว่าขอบเขตและเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ประเด็นดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาหากผู้พิพากษาหรือตุลาการใช้อำนาจในการพิจารณาและตัดสินคดี นำไปสู่ปัญหาเรื่องจริยธรรมของฝ่ายตุลาการซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจ

อันที่จริง หากผู้พิพากษาและตุลาการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ย่อมถูกดำเนินคดีโดยที่มีประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมไว้ แต่ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องยากที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีแก่บรรดาผู้พิพากษาและตุลาการ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงอาศัยมาตรการทางการบริหารในการร้องเรียนต่อประธานศาลฎีกา ซึ่งถือเป็นประมุขของบรรดาผู้พิพากษา และผ่านคณะกรรมการตุลาการหรือ กต. อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ซึ่งบัญญัติให้อำนาจประธานศาลฎีกาไว้ว่า “มีหน้าที่วางระเบียบราชการฝ่ายตุลาการของศาลยุติธรรม เพื่อให้กิจการของศาลยุติธรรมดำเนินไปโดยเรียบร้อยและเป็นระเบียบเดียวกัน และให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจดูแลให้ผู้พิพากษาปฏิบัติตามระเบียบวิธีการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายหรือโดยประการอื่นให้เป็นไปโดยถูกต้อง” แสดงให้เห็นว่าประธานศาลฎีกาไม่มีอำนาจกระทำการใดๆ ที่มีผลเป็นการให้คุณหรือให้โทษต่อผู้พิพากษา เพียงแต่มีอำนาจในการตักเตือนเท่านั้น

นอกจากนี้ คำพิพากษายังถูกจำกัดช่องทางในการอุทธรณ์เห็นได้จากการแก้ไขปรับปรุงวิธีพิจารณาของศาลที่เพิ่มข้อจำกัดในการอุทธรณ์และฎีกา และยิ่งกว่านั้น คำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วไม่อาจถูกตรวจสอบได้ เนื่องจากคำพิพากษาของศาลไม่ถือเป็นวัตถุแห่งคดี เนื่องจากไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่เป็นตัวอย่างการปรับใช้กฎหมายแก่พฤติการณ์แห่งคดีที่ผูกพันเฉพาะคู่ความ

ในประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยไม่แข็งแรงและอำนาจอริปไตยของประชาชนผ่านกระบวนการของรัฐสภาไม่เข้มแข็ง ย่อมส่งผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตย ความยุติธรรม ปัญหาดังกล่าวเป็นผลมาจากการขาดความรับผิดชอบของฝ่ายตุลาการตามหลักการ

แบ่งแยกอำนาจ แบบอารยะประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

5.3 องค์การอิสระ

องค์การอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ กกต. ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ คตง. และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือ กสม. รวม 5 องค์กร โดยมีอำนาจและหน้าที่ที่แตกต่างกัน ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ กล่าวคือ

กกต. มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 อาทิ จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา ควบคุมดูแลการเลือกตั้ง สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 อาทิ เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น หรือ ป.ป.ช. ที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 234 ในการไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เป็นต้น ขณะที่ คตง. มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 240 อาทิ วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์

เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินหรือให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เป็นต้น และสำหรับ กสม. องค์กรอิสระอีกองค์กรมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 247 อาทิ การตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ชักช้า เป็นต้น และเพื่อประกันความเป็นอิสระขององค์กรดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีหน่วยงานทางตุลาการที่เป็นเอกเทศ และอิสระจากฝ่ายบริหาร

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระมีขึ้นเพื่อส่งเสริมอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบอำนาจรัฐ และหน่วยงานของรัฐ ปัจจุบัน องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยก่อให้เกิดคำถามสำคัญที่ว่า องค์กรดังกล่าวได้สร้างอำนาจใหม่ ที่เป็นอำนาจอิสระ นอกเหนือจากสามอำนาจหลักของการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตยหรือไม่ และควรให้องค์กรดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ และเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ยึดโยงกับอำนาจของประชาชนได้อย่างไร

5.4 องค์กรอัยการ

องค์กรอัยการเป็นอีกองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรหนึ่งที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน องค์กรอัยการ หรือที่รู้จักกันว่า “นายของแผ่นดิน” ได้กลายมาเป็นองค์กรที่มีสถานะพิเศษ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การบัญญัติรับรอง องค์กรอัยการในรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้องค์กรอัยการ มีสถานะเปรียบเสมือนองค์กรอิสระอีกองค์กรหนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น รัฐธรรมนูญจึงรับประกันหลักความเป็นอิสระขององค์กรอัยการในการพิจารณา สั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อิทธิพล

เป็นคำสั่งทางปกครอง

ความเป็นอิสระดังกล่าว ยังรวมถึงการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระ ฉะนั้น บุคลากรภายใต้องค์กรอัยการจึงมีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมและการบริหารงานบุคคล โดยมีคณะกรรมการอัยการ หรือ กอ. ซึ่งมีอัยการสูงสุดเป็นประธาน ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานในองค์กร

การบัญญัติรัฐธรรมนูญให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญส่งผลให้ความเป็น ทนายของแผ่นดินขององค์กรอัยการอาจเลือนหายไป เนื่องจากอัยการคือผู้ที่ต้องบังคับใช้กฎหมาย เป็นตัวแทนรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการฟ้องร้องคดีหรือถูกฟ้องร้องคดี โดยอัยการควรเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ปัจจุบันยังเกิดคำถามเกี่ยวกับสถานะขององค์กรอัยการว่าสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของสากลหรือไม่ กรณีนี้อาจกล่าวได้ว่า สถานะขององค์กรอัยการสามารถสรุปได้เป็น 3 รูปแบบที่สำคัญ กล่าวคือ

รูปแบบแรก องค์กรที่มีสถานะเป็นองค์กรอิสระและรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การรับรองไว้ อาทิ ประเทศไทย สาธารณรัฐโปรตุเกส สาธารณรัฐฮังการี สาธารณรัฐไซปรัส หรือสาธารณรัฐแอลเบเนีย เป็นต้น

รูปแบบที่สอง องค์กรที่มีสถานะเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการ อาทิ ราชอาณาจักรสวีเดน ราชอาณาจักรสเปน สหพันธรัฐรัสเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น

รูปแบบที่สาม องค์กรที่มีสถานะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร อาทิ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย เป็นต้น

6. ความสัมพันธ์ของรัฐธรรมนูญกับกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นพิจารณาประการสุดท้ายเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของรัฐธรรมนูญกับกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

6.1 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวพบว่า มีเพียงมาตรา 24 ที่กล่าวถึงเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ว่า

ให้หน่วยงาน [...] จัดให้มีระบบการจัดทำและการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล การกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน และระบบการควบคุมภายในด้านการเงินการคลัง โดยรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและรายได้ที่ได้รับให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

จะเห็นได้ว่า มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีข้อความที่สอดคล้องรอบรับกับหลักการของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าว มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการวัดความเพียงพอของงบประมาณสำหรับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด

6.2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีได้เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่เป็นกฎหมายฉบับหลัก ที่หน่วยงานภาครัฐ กรณีนี้รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆ ที่มีได้อยู่ภายใต้บังคับของฝ่ายบริหาร อาทิ ศาล หรือองค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ดู ระเบียบศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2542 ข้อ 4 บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการงบประมาณที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องโดยอนุโลม ใช้เป็นบรรทัดฐาน ในการกำหนดงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งบัญญัติ “ลักษณะของงบประมาณ” ว่า งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย

- (1) ค่าแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะ และนโยบายการคลังและการเงิน สำคัญของ งบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและ งบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วง มาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- (3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- (4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- (6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่ แล้วในปัจจุบัน และที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม
- (7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มี ผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

(8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี

จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับมิได้ให้ รายละเอียดว่าการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับ การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กร ตามรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะอย่างไร หรือที่สามารถ นำมาเทียบเคียงเป็นแนวบรรทัดฐานได้

7. บทสรุป

บทความวิจัยนี้กล่าวถึงบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐ จะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติ หน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และ องค์กรอัยการ โดยได้วิเคราะห์วิวัฒนาการและความเป็น มาของรัฐธรรมนูญทุกฉบับเพื่อศึกษาหลักการและเหตุผล ที่ก่อให้เกิดการบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าว

จากการศึกษารัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทุกฉบับพบว่า หลักการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินได้กำหนดภายใต้ รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ร่างงบประมาณของแผ่นดิน ต้องจัดทำเป็นกฎหมาย และได้รับความเห็นชอบจาก รัฐสภา อย่างไรก็ตาม วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย สามารถสรุปประเภทของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดสรร งบประมาณแผ่นดินได้ 3 กลุ่มที่สำคัญ (1) รัฐธรรมนูญ ฉบับที่มีการบัญญัติหลักการจัดสรรงบประมาณ แผ่นดินไว้ โดยให้จัดทำเป็นพระราชบัญญัติ และ ผ่านกระบวนการเห็นชอบจากสภา ปราบกฏตั้งแต่ รัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2) รัฐธรรมนูญที่มีได้บัญญัติ เรื่องการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินไว้ โดยปรากฏ ตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 หรือปรากฏในธรรมนูญ

การปกครอง หรือในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว หรือช่วงที่ประเทศไทยมีการปกครองโดยมีที่มาจากคณะรัฐประหารที่นำโดยทหาร แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติให้อำนาจไว้ แต่อำนาจการอนุมัติงบประมาณเป็นของหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากคณะรัฐประหาร อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งมีบทบัญญัติมาตรา 44 ให้อำนาจหัวหน้าฝ่ายบริหารอย่างล้นพ้น และ (3) รัฐธรรมนูญที่บัญญัติหลักการจัดสรรงบประมาณสำหรับบางองค์กรเป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

7.1 ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการ เป็นบทบัญญัติที่กำกวม (Ambiguous) และปัจจุบันยังไม่มีกรณีตีความโดยศาลรัฐธรรมนูญ แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเคยมีแนวคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 แต่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วิเคราะห์ไปถึงรายละเอียดของการจัดสรรงบประมาณที่จะถือได้ว่าเพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับให้หลักว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณตามสัดส่วน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการปรับใช้หลักการว่าด้วยความได้สัดส่วน (Proportionality) อันเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวางหลักไว้ในหลายคำวินิจฉัย

กล่าวได้ว่า การบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวส่งผลให้ การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอไม่มีเพดานของงบประมาณที่แน่นอน สาเหตุสำคัญอาจเป็นเพราะที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้ผ่านกระบวนการลงประชามติ (Referendum) ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้วก็ตาม แต่การยกวางรัฐธรรมนูญทั้งฉบับของรัฐธรรมนูญปัจจุบันไม่ผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนแต่อย่างใด โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับที่ร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการแต่งตั้งโดยหัวหน้าคณะรัฐประหาร ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องปกติที่ในการยกวางรัฐธรรมนูญ ผู้ร่างจะมีการหยิบยกหรือยืมหลักการของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทยฉบับที่ผ่านมา หรือหลักการและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในต่างประเทศโดยไม่ทราบถึงที่มาและสาเหตุ รวมถึงตลอดทั้งภูมิหลังของบทบัญญัติที่นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 แม้จะเป็นคำวินิจฉัยที่มีความเป็นสากล และปรับใช้ตามหลักการของรัฐธรรมนูญแบบสากล แต่ยังมีลักษณะที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ปัญหาดังกล่าวมิใช่ปัญหามาตรฐานค่าตัดสินขององค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มีความกำกวม เกิดจากการยกวางโดยไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชนในสังคม

การบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ไม่สะท้อนถึงความต้องการและความเป็นจริงในสังคมยังส่งผลให้กลไกการทำงานระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเกิดปัญหาในทางภาคปฏิบัติ กล่าวคือ

อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนตามมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญ อำนาจดังกล่าวกระทำผ่านรัฐสภา ซึ่งประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ปัจจุบันวุฒิสมาชิกของประเทศไทย

มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารที่มาจาก การรัฐประหารทั้งสิ้น ก่อให้เกิดคำถามว่า รัฐสภาจะเป็น ตัวแทนของประชาชนชาวไทยและอำนาจอธิปไตย ได้หรือไม่ แม้ระบบวุฒิสภาของประเทศไทยจะมีความคล้ายคลึงกับสภาขุนนางของอังกฤษที่สมาชิกสภาขุนนางมาจากการแต่งตั้งโดยชนชั้นสูงของสังคม แต่ในประวัติศาสตร์ สภาขุนนางไม่เคยเข้ายุ่งเกี่ยวหรือ ครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของสภาสามัญ (House of Common) (สภาผู้แทนราษฎร) อาทิ การพิจารณา ร่างกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณในแต่ละปี รวมทั้ง การเลือกนายกรัฐมนตรี เพราะถือว่าอำนาจอธิปไตย เป็นของรัฐสภา โดยรัฐสภาที่ว่าหมายถึงสภาสามัญ ซึ่งมีที่มาจากประชาชน โดยกลไกที่กำกับความสัมพันธ์ ดังกล่าวระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภาของอังกฤษไว้คือมารยาททางการเมืองซึ่งเป็น ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ

ยิ่งกว่านั้น รัฐสภาของไทยถูกครอบงำโดย ฝ่ายบริหาร ผ่านระบบพรรคการเมือง การร่วมรัฐบาล ย่อมต้องอาศัยเสียงข้างมากในสภา และพรรคการเมือง ที่สามารถคุมเสียงข้างมากในสภาได้จึงมีสิทธิจัดตั้ง รัฐบาลและคณะรัฐมนตรีขึ้นมาเพื่อบริหารราชการ แผ่นดิน กล่าวโดยสรุปได้ว่า สภาซึ่งมาจากพรรคการเมือง เดียวกับรัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลย่อมตกอยู่ภายใต้ ความครอบงำของฝ่ายบริหาร การดำเนินการใดๆ ตั้งแต่ การออกกฎหมาย การตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือการจัดสรร งบประมาณแผ่นดิน แม้ทางทฤษฎีตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญจะถือเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ใน ทางปฏิบัติกลับกลายเป็นอำนาจของรัฐบาล รัฐสภาของ ไทยเปรียบเสมือนเป็น “ตรายาง” (Rubber Stamp) ที่ไม่สะท้อนหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา”

หลักประกันความเป็นอิสระของศาลที่บัญญัติ รองรับไว้ในรัฐธรรมนูญเกิดข้อคิดและปัญหาบางประการ โดยเฉพาะการใช้ดุลยพินิจของผู้พิพากษาและตุลาการ ในการปรับบทกฎหมาย การตีความของผู้พิพากษา และตุลาการอาจส่งผลให้การปรับใช้ตัวบทกฎหมาย ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในสังคม และส่งผล ให้การพิจารณาอรรถคดีไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ กฎหมายในเรื่องนั้นๆ ปัจจุบัน ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาจำกัดช่องในการอุทธรณ์คำพิพากษามาก ยิ่งขึ้น และยิ่งกว่านั้น คำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุดแล้ว มิอาจถูกตรวจสอบได้ เนื่องจากคำพิพากษาของศาลไม่มี สถานะเป็นกฎหมายและไม่ถือเป็นวัตถุแห่งคดีตาม หลักการแบ่งแยกอำนาจที่คาดเคลื่อนจากหลักการ แบ่งแยกอำนาจการปกครองที่เดิมของ จอห์น ล็อก และถูกขัดเกลามาให้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดย ชาร์ล เดอ มองเตสกีเออร์ ในผลงานเรื่อง De l'esprit des lois อันที่จริง ล็อก และ มองเตสกีเออร์ ได้เน้นย้ำว่าอำนาจ ตุลาการเป็นอำนาจที่ร้ายกาจ ฉะนั้น ความเป็นอิสระ ของฝ่ายตุลาการในที่นี้ หมายถึงความเป็นอิสระใน การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษา ยังต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่ต่อสภา ซึ่งสามารถ ถูกตรวจสอบและถอดถอนได้ตามหลักการแบ่งแยก อำนาจการปกครอง

องค์กรอิสระและองค์กรอัยการที่จัดตั้งขึ้นตาม รัฐธรรมนูญ มีลักษณะไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยก อำนาจการปกครองที่กำหนดให้อำนาจแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ การกำหนดสถานะในรัฐธรรมนูญ ขององค์กรดังกล่าวก็เพื่อประกันหลักความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติองค์กร ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอำนาจใหม่นอกเหนือ จากอำนาจทั้งสามอำนาจข้างต้น

7.2 ความไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดิน

ความกำกวมและไม่ชัดเจนในการบัญญัติรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดคำถามว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินหรือไม่ และนำไปสู่การศึกษาภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญที่สะท้อนให้เห็นหลักการพื้นฐาน ตั้งแต่หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่ปรากฏแนวคิดจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง (กษัตริย์) ในมหาบัตรแมกนา คาร์ตา ปี ค.ศ. 1215 ก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกของโลก ฉะนั้น รัฐธรรมนูญจึงหมายถึงกฎหมายที่จำกัดอำนาจผู้ปกครองด้วยการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวยังรวมถึงการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน ที่มหาบัตรกำหนดให้สภาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ

มหาบัตรแมกนา คาร์ตา ปี 1215 ได้กลายเป็นเอกสารประกันสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนอังกฤษ และกษัตริย์จำเป็นต้องมีการยืนยันหลักการที่บัญญัติไว้ในมหาบัตรแมกนา คาร์ตา อีกหลายครั้งในระยะเวลาต่อมา โดยเฉพาะในปี ค.ศ. 1610 รัฐสภาได้ถวายฎีกา (Petition) ต่อพระเจ้าเจมส์ที่ 1 แห่งอังกฤษ ก่อให้เกิดหลักการพื้นฐานสำคัญที่รู้จักกันว่า “หลักนิติธรรม” คำถวายฎีกาดังกล่าวถูกนำมาเป็นแบบในการจัดทำเอกสารคำขอสิทธิภายใต้ Petition of Rights ในปี ค.ศ. 1628 ในระยะเวลาต่อมา และการจัดทำพระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพประชาชน ค.ศ. 1689 หรือ Bill of Rights 1689 ในการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ และถือเป็นยุคสิ้นสุดการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของอังกฤษนับตั้งแต่นั้นมา

หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษได้กลายเป็น

แบบในการยกร่างคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1787 โดยถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก เนื่องจากเอกสารดังกล่าวมีการใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” เป็นครั้งแรก การประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้เกิดการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกจนปัจจุบันกลายเป็นสาธารณรัฐ

ภูมิหลังทางรัฐธรรมนูญทั้งสามประเทศซึ่งเป็นต้นแบบของการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ทั่วโลก แสดงให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญสัมพันธ์กับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ กำเนิดของรัฐธรรมนูญในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองคือ ความพยายามในการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของผู้ปกครอง และการเรียกเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรมของผู้ปกครองกับประชาชนเป็นเหตุให้เกิดสงครามกลางเมือง และความพยายามในการถอดรากถอดโคนผู้ปกครอง ผลที่ได้คือเอกสารที่แสดงถึงการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองดังที่ปรากฏในปัจจุบัน โดยมีหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน 4 ประการ กล่าวคือ (1) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น งบประมาณซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินจึงจำเป็นต้องบัญญัติเป็นกฎหมาย และรัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ (2) หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภาในฐานะที่รัฐสภามีที่มาจากประชาชน (3) หลักนิติธรรม หรือการเคารพต่อกฎหมายซึ่งเน้นย้ำว่าการจัดสรรงบประมาณต้องเป็นไปเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐที่เคารพหลักการของกฎหมาย และ (4) หลักการจัดสรรงบประมาณให้สมดุลตามสัดส่วนเพื่อตอบสนองหลักนิติธรรม โดยเป็นหลักการที่กำหนดให้รัฐจำเป็นต้องมีการกำหนดเพดานการกำหนดงบประมาณของรัฐตามสัดส่วนการปฏิบัติหน้าที่แต่ละหน่วยงาน ฉะนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน รัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง

ดังกล่าวของไทยจึงไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญทั้งในเชิงเนื้อหา (Substance) และกระบวนการ (Procedure)

7.3 ความไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของอารยะประเทศ

นอกเหนือจากการศึกษาวิเคราะห์ความสอดคล้องของรัฐธรรมนูญไทยในเรื่องการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญ รายงานวิจัยฉบับนี้ยังได้วิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ โดยการวิเคราะห์แบ่งกลุ่มการศึกษาออกเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มประเทศที่มีระบบกฎหมาย Common Law กับกลุ่มประเทศที่มีระบบกฎหมาย Civil Law โดยได้คัดเลือก สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทั้งสี่ประเทศเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจที่มีความก้าวหน้าและระบบกฎหมายมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ ทั่วโลก

กล่าวได้ว่า ทุกประเทศที่นำมาศึกษาให้ความสำคัญกับหลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา โดยร่างงบประมาณของแผ่นดินจะต้องทำเป็นกฎหมาย และผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีกระบวนการพิจารณาในชั้นนิติบัญญัติที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ แต่มีสาระสำคัญที่เหมือนกันคือทุกประเทศ (ยกเว้นฝรั่งเศส) จัดให้มีคณะกรรมการที่มาจากผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชาต่างๆ ของสังคมที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ตรวจสอบ พิจารณา ให้ข้อเสนอแนะ รวมทั้งแก้ไขร่างงบประมาณในแต่ละปี ประเทศไทยมีคณะกรรมการวิสามัญ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญต่างๆ ในชั้นของกรรมาธิการ อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้วิเคราะห์ไปแล้ว รัฐสภาไทยเป็นเพียงแค่ตรายางให้กับฝ่ายบริหาร อำนาจอนุมัติงบประมาณขึ้นอยู่กับหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรี

ปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมิได้เปิดช่องให้บทบาทแก่รัฐสภาในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ เท่าที่ควรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครองซึ่งถือว่าอำนาจของรัฐสภา เป็นอำนาจที่มีที่มาจากประชาชนและเป็นอำนาจอธิปไตย

8. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ (Constitutional Reform)

ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ส่งผลทำให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติ รวมทั้งแนวปฏิบัติของรัฐธรรมนูญในต่างประเทศนำมาสู่ข้อเสนอแนะการวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ (Constitutional Reform) แม้การปรับปรุงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะกระทำได้อย่างกรณีนี้อาจต้องปล่อยให้ระยะเวลาผ่านไป และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเล็งเห็นถึงความสำคัญในการวางกรอบการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการเลือกผู้แทนที่มีความสามารถ นำไปสู่การใช้รัฐธรรมนูญในการจัดสรรอำนาจการปกครอง รวมทั้งแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักการและแนวปฏิบัติสากล

8.1 การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (Constitutional Amendments)

ดังได้กล่าวข้างต้น บทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดปัญหาการตีความและบรรทัดฐานในการจัดสรรงบประมาณของแผ่นดิน และเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่นำมาศึกษา ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าว โดยให้บัญญัติหลักการเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้สมดุลตามสัดส่วน (Balanced Budget

Provision) ซึ่งเป็นหลักการที่รองรับในรัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือแนวปฏิบัติของสากลดังที่ปรากฏในกลุ่มประเทศตัวอย่าง

การแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังรวมถึง การแก้ไขให้กลไกของอำนาจเป็นไปตามหลักการ แบ่งแยกอำนาจการปกครอง จากปัญหาที่เกิดขึ้นพบว่า องค์กรผู้ใช้อำนาจมีลักษณะเป็นอิสระ โดยไม่อยู่ภายใต้ ความรับผิดชอบต่องค์กรใด อันที่จริง อำนาจนิติบัญญัติ แม้ทางทฤษฎีจะเป็นอำนาจอธิปไตยและเป็นอำนาจสูงสุด ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่ทางปฏิบัติยังมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ฉะนั้น เพื่อให้กลไกอำนาจสามารถสัมฤทธิ์ผลในทางภาค ปฏิบัติ ควรกำหนดให้องค์กรต่างๆ ที่บัญญัติใน รัฐธรรมนูญมีความรับผิดชอบต่อสภา กรณีดังกล่าว ย่อมเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง ตามที่ Locke และ Montesquieu ได้วางไว้และปรากฏ ในรัฐธรรมนูญของนานาอารยประเทศ

โดยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณา อนุมัติงบประมาณของแผ่นดินในแต่ละปีงบประมาณ อยู่แล้ว และบัญญัติให้เป็นอำนาจหลักในการตรวจสอบ ฝ่ายบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถาม และการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ กรณีนี้อาจกำหนดให้ ศาลซึ่งมีคณะกรรมการตุลาการ หรือ กต. ต้องรายงาน ผลการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการตอบข้อซักถาม ข้อเป็น ห่วงที่เกิดขึ้นในสังคมถึงความไม่ยุติธรรม อันจะแสดงถึง ความรับผิดชอบต่อสังคมของอำนาจตุลาการ โดยกำหนด ให้ผู้บริหารของสำนักงานศาลยุติธรรมต้องรายงานต่อ สภาทุก 6 เดือนเพื่อให้รัฐสภาทำหน้าที่การตรวจสอบ อย่างสม่ำเสมอ

นอกเหนือจากองค์กรตุลาการที่ต้องรายงานต่อ สภา รายงานวิจัยนี้เสนอให้องค์กรอิสระที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญต้องรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อสภา ทุก 6 เดือนเช่นเดียวกัน การรายงานผลการดำเนินงาน

ดังกล่าวก็เพื่อพิจารณาเพิ่มงบประมาณในปีงบประมาณ ถัดไปหากมีผลการปฏิบัติหน้าที่ (Performance) ที่มีประสิทธิภาพสูง และเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของระบบการใช้งบประมาณตามหลัก ประชาธิปไตย

สำหรับองค์กรอัยการ ซึ่งกลายเป็นอิสระตาม รัฐธรรมนูญควรที่ต้องมีการรายงานต่อสภาเช่นเดียวกับ ฝ่ายบริหาร และข้อเสนอแนะให้ฝ่ายตุลาการและองค์กร อิสระดำเนินการเช่นเดียวกัน โดยที่ปัจจุบันองค์กร อัยการมีความเป็นอิสระอยู่แล้ว อัยการสูงสุดจึงถือเป็น ประมุขของบรรดาอัยการและอาจมีสถานะเทียบเท่า รัฐมนตรี กรณีนี้อาจกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงยุติธรรมโดยตำแหน่ง แบบกรณีปรากฏ ในสหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลีย กรณีนี้ อาจจำเป็นต้องมีการศึกษาในเชิงลึกเพิ่มเติมต่อไปและ อยู่นอกเหนือขอบเขตการวิจัยในครั้งนี้ (ดูร่างแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผลการวิจัยในครั้งนี้)

8.2 การแก้ไขกฎหมายลำดับรอง

การแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ย่อมส่งผล ให้กฎหมายลำดับรองมีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีข้อความที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 23 ซึ่งมีข้อความที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง กรณีนี้จึงจำเป็นต้องแก้ไข พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐให้สอดคล้อง กับรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเช่นกัน (ดูร่างแก้ไขพระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐซึ่งเป็นผลวิจัยในครั้งนี้)

8.3 จัดให้มีคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะกิจทำหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการ วิชาสามัญของรัฐสภาในการพิจารณา งบประมาณของแผ่นดิน

ข้อเสนอแนะประการสุดท้ายของรายงานวิจัย ฉบับนี้ เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งคณะกรรมการ

ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทุกสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่เฉพาะกิจ (Ad Hoc) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่เสนอเข้าสภา การจัดทำมีคณะกรรมการการตั้งกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของกระบวนการพิจารณาร่างงบประมาณของสภา การจัดตั้งคณะกรรมการการตั้งกล่าวควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนเพื่อให้เกิดผลบังคับใช้

ฉะนั้น เพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้เป็นผลสำเร็จ รายงานวิจัยนี้ได้จัดทำ (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มีบทแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 141 วรรคสองให้สอดคล้องกับหลักการและแนวปฏิบัติสากล และ (ร่าง) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่) พ.ศ. เพื่อให้มีข้อความที่สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่

(ร่าง)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

.....
.....
.....

ให้ไว้ ณ วันที่ พุทธศักราช
เป็นปีที่ ในรัชกาลปัจจุบัน

.....
.....
.....

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ์ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จึงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 รัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่) พุทธศักราช”

มาตรา 2 รัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 141 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามสัดส่วนกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระและองค์กรอัยการ ตามหลักความได้สัดส่วนของการบริหารราชการแผ่นดินและการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์กรอัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการธิการโดยตรงก็ได้

ให้องค์กรตามวรรคสอง รายงานผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งตอบข้อซักถามต่อรัฐสภาในกำหนดระยะเวลาทุกหกเดือนของแต่ละช่วงปีงบประมาณ”

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 141/1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“ให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากทุกสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่พิจารณางบประมาณของแผ่นดินร่วมกับคณะกรรมการวิสามัญ

ให้นำความในมาตรา 108 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

ร่าง
พระราชบัญญัติ
วินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่)
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ

.....
.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ฉบับที่) พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 23 วรรคสองของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามสัดส่วนกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระและองค์กรอัยการ ตามหลักความได้สัดส่วนของการบริหารราชการแผ่นดินและการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เป็นไปตามสัดส่วนในการปฏิบัติหน้าที่ และยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการให้แสดงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม และให้สำนักงบประมาณเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการด้วย”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ตารางสรุปเปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยกับประเทศกลุ่มตัวอย่าง

ราชอาณาจักรไทย	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
ราชอาณาจักรไทย	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
การอนุมัติงบประมาณ รัฐสภา	การอนุมัติงบประมาณ Congress	การอนุมัติงบประมาณ Parlement Francais	การอนุมัติงบประมาณ Bundestag
การเสนองบประมาณ ฝ่ายบริหาร (จัดทำโดยสำนักงาน และ กระทรวงการคลัง)	การเสนองบประมาณ ประธานาธิบดี (จัดทำโดย HM Treasury)	การเสนองบประมาณ ฝ่ายบริหาร (จัดทำโดย Ministry of Finance)	การเสนองบประมาณ ฝ่ายบริหาร (จัดทำโดย The Federal Ministry of Finance)
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้จัดสรรเพียงพอ	บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ไม่มี แต่ทางปฏิบัติให้จัดสรรอย่างสมดุล ตามสัดส่วน (Balanced Budget Principle)	บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้จัดสรรอย่างสมดุลตามสัดส่วน (Balanced Budget Provisions)	บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้จัดสรรอย่างสมดุลตามสัดส่วน (Balanced Budget Provisions)
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง - รธน. 60 - พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง - US Constitution - Budget and Accounting Act of 1921 - Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง - Constitution of France - State Budget Act Budget Execution Act	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง - Basic Law - The Act to Promote Economic Stability & Growth - The Stability Council Act
ปีงบประมาณ เริ่ม 1 ตุลาคม ของทุกปี	ปีงบประมาณ เริ่ม 1 ตุลาคม ของทุกปี	ปีงบประมาณ เริ่ม 1 ตุลาคม ของทุกปี	ปีงบประมาณ ตามปีปฏิทิน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2559). *คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 1*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). *หลักความได้สัดส่วนในการตรวจสอบขอบเขตอำนาจรัฐตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ปัญญา อุดชาชน. (2555). *ความยุติธรรมกับรัฐธรรมนูญภายใต้ประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ. 2558” วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 10(3), 84-106.
- ปวีตร เลิศธรรมเทวี. (2558). *รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- _____. (2559). *พัฒนาการขององค์รวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไทย. วารสารกฎหมาย*, 34(1), 165-186.
- _____. (2561). *การนำประเพณีในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- _____. (2561). *ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2561). *ระบอบการปกครอง ระบบกฎหมาย และรัฐธรรมนูญของอังกฤษ: บ่อเกิดแห่งประเพณีทางรัฐธรรมนูญ. รัฐสภาสาร*, 66(5), หน้า 9-56.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). (2556). *การพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกลบอลคิมทอง.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ภาษาอังกฤษ

- Barak, Aharon. (2012). *Proportionality – Constitutional Rights and Their Limitations*. New York: Cambridge University Press.
- Dicey, A.V. (1915). *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan.
- Galligan, Brian & Brenton, Scott. (2015). *Constitutional Convention” In Brian Galligan & Soctt Brenton (Eds), Constitutional Conventions in Westminster System: Controversies, Changes and Challenges (pp. 10, 15-17)*. New York: Cambridge University Press.
- Goldsworthy, Jeffrey. (1999). *The Sovereignty of Parliament*. Oxford: Oxford University Press.
- Palma, Gabriel. (2000). *The Three Routes to Financial Crises: The Need for Capital Controls (CEPA Working Paper Series III, International Capital Market and the Future of Economic Policy, Working Paper No. 18)*. New York: Center for Economic Policy Analysis, New School for Social Research.
- Rousseau, Jean-Jacques. (1968). *The Social Contract*. London: Penguin House.