



แนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลด้านกฎหมายเพื่อ
สนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับการ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ ศึกษากรณี : การวิเคราะห์
บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

นายประเสริฐ สีเลิศ

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 10
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2560

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



แนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลด้านกฎหมายเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของ
ฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ ศึกษากรณี : การวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

โดย

นายประเสริฐ สีเลิศ รหัสประจำตัว 60-10-21

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลด้านกฎหมายเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ศึกษากรณี : การวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

อาจารย์ที่ปรึกษา :

.....
(อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :

.....
(อาจารย์กิตติมา บุณนาค)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 10

.....
(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

ชื่อผู้จัดทำ : นายประเสริฐ สีเลิศ นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรพัฒนานักบริหาร
ระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภา รุ่นที่ 10

ชื่อหัวข้อเอกสาร : แนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลด้านกฎหมายเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน
ของฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ ศึกษากรณี : การวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวกับการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์กิตติมา นุนนาค

โดยที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหน้าที่ในการสนับสนุนข้อมูลทางด้านกฎหมายและวิชาการ
ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 ได้ประกาศใช้บังคับในวันที่ 6 เมษายน 2560 และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
กับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญและฝ่ายนิติบัญญัติในหลายมาตรา ดังนั้น จึงเห็นควร
ศึกษาเปรียบเทียบ และวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับ
บทบัญญัติการพิจารณา บทบัญญัติข้อห้าม และบทบัญญัติการฝ่าฝืนข้อห้ามในการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 กำหนดกรอบการพิจารณาและบทบัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับการพิจารณาในหลาย
ประการทั้งที่เป็นหลักการเดิมและหลักการใหม่ และกรณีปัญหาว่ากรณีใดหรือการกระทำลักษณะใด
ที่จะถือว่าเป็นการเสนอ การแปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย
อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
รวมทั้งบทบัญญัติเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้าม โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทลงโทษใหม่ที่รุนแรงกระทบ
สมาชิกภาพ และมีผลให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย
และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
สำหรับเนื้อหาและโครงสร้างที่ใช้ในการวิเคราะห์บทบัญญัติ ดังนี้ (1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ประกอบด้วยบทบัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับการแปรญัตติ
บทบัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

บทบัญญัติเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทบัญญัติเกี่ยวกับการพ้นจากความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (2) การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (3) การจัดสรรงบประมาณ (4) กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ โดยเห็นว่าควรมีการศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องในการสนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติการพิจารณา บทบัญญัติข้อห้าม และบทบัญญัติเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตลอดจนศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นกรณีตัวอย่าง และเป็นกรอบในการดำเนินการสนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ โดยมีเจตนากรณีให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประโยชน์อันเป็นส่วนตน มิได้ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ เพื่อประโยชน์ของทางราชการ และเป็นการวางมาตรการและเงื่อนไขในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งกำหนดบทลงโทษเพื่อเป็นการอุดช่องว่างในการนำงบประมาณของประเทศไปใช้โดยไม่คำนึงถึงแบบแผนที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ ตลอดจนเพื่อเป็นการกำหนดหลักการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รู้เห็นถึงการกระทำอันฝ่าฝืนเกี่ยวกับการแปรญัตติงบประมาณหรือมีส่วนโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายแจ้งการกระทำดังกล่าวต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อเป็นการป้องกันการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

สำหรับการจัดทำเอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง “แนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลด้านกฎหมายเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ศึกษากรณี : การวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ” ครั้งนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณอาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และอาจารย์กิตติมา บุนนาค เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ได้ให้คำแนะนำแนวทางการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูล จนประสบความสำเร็จลุล่วงได้เป็นอย่างดีนั้น

นายประเสริฐ สีเลิศ

นักศึกษาศาสนาพระปกเกล้า

หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภา รุ่นที่ 10

วันที่ 3 กันยายน 2561

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญภาพ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	4
1.3 ประเด็นการศึกษา	5
1.4 ขอบเขตการศึกษา	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	8
2.1 แนวคิดในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการ	8
2.2 บทบาทของคณะกรรมการ	9
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน	10
2.3.1 ทฤษฎีการจัดการเรียนรู้ (Knowledge Management: KM)	10
2.3.2 กระบวนการจัดการเรียนรู้	11
2.4 แนวคิดในการจัดทำฐานข้อมูล	11
2.4.1 ความหมายของฐานข้อมูลและการจัดการฐานข้อมูล	11
2.4.2 การออกแบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ในองค์กร	13
2.5 หลักนิติธรรม	14
2.6 หลักคุณภาพแห่งอำนาจ	15
2.7 หลักความโปร่งใสทางการคลัง	15
2.8 แนวคิด หลักเกณฑ์ และแนวทางการร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ	16
2.8.1 ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	16
2.8.2 ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ	16

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.8.3 การร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558	17
2.8.4 หลักการของร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแนวทางการดำเนินการพิจารณากฎหมายของฝ่ายบริหาร	17
2.9 แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560 – 2564)	22
2.10 กระบวนการงบประมาณของประเทศไทย	24
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	33
3.1 ระเบียบวิธีการศึกษา	33
3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	34
3.3 ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล	34
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	34
บทที่ 4 การวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	35
เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ	
4.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ	36
4.1.1 บทบัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับการแปรญัตติ	39
4.1.2 บทบัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย	41
4.1.3 บทบัญญัติเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	45
4.1.4 บทบัญญัติเกี่ยวกับการพ้นจากความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	47
4.2 การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ	48
4.3 การจัดสรรงบประมาณ	49
4.4 กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ	52
4.5 แผนงาน/แนวทางการดำเนินการ	53

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	65
5.1 บทสรุป	65
5.2 ข้อเสนอแนะ	67
บรรณานุกรม	69
ประวัติผู้ศึกษา	71

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	แผนภาพแสดงขั้นตอนกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปี	24
2	แผนภาพแสดงขั้นตอนกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี	25
3	แผนภาพแสดงขั้นตอนกระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของรัฐสภา	26
4	แผนภาพแสดงขั้นตอนกระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	27
5	แผนภาพแสดงขั้นตอนกระบวนการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี	29
6	แผนภาพแสดงขั้นตอนการติดตามประเมินผล งบประมาณรายจ่ายประจำปี	31

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

โดยที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหน้าที่ในการสนับสนุนข้อมูลทางด้านกฎหมายและวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่มีความสำคัญที่ว่าการกำหนดจำนวนเงินแผ่นดินที่ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชนอนุญาตให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่ายในแต่ละปีงบประมาณภายในขอบเขตเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น และหมายรวมถึงการตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังของปีงบประมาณก่อนด้วย จึงกล่าวได้ว่างบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารจัดการประเทศเพื่อให้นโยบายของรัฐบาลบรรลุผลสำเร็จเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถบริหารจัดการงบประมาณที่จะได้รับการจัดสรรตามร่างกฎหมายดังกล่าวนำไปสู่การพัฒนาของประเทศในด้านต่าง ๆ อันเป็นลักษณะการใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบหลักการของหลักนิติรัฐ (Legal State) กล่าวคือ การดำเนินการของรัฐหรือการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการไว้ การใช้จ่ายงบประมาณหรือเงินของรัฐโดยไม่มีกฎหมายกำหนดจะกระทำไม่ได้ ดังนั้น การที่หน่วยงานจะใช้จ่ายเงินที่เป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องมีการออกกฎหมาย คือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมาใช้บังคับ

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภาและการปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร หรือกรณีที่มีสภาเดียวคือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เจ้าหน้าที่กลุ่มงานที่รับผิดชอบจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการของคณะกรรมการวิสามัญ ทั้งในด้านการสนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมาย ด้านวิชาการ และด้านเลขานุการ สำหรับในด้านกฎหมายพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ประกาศใช้บังคับในวันที่ 6 เมษายน 2560 และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญและสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือกรณีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในหลายมาตราเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดกรอบการพิจารณาและบทบัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับการพิจารณาในหลายประการทั้งที่เป็นหลักการเดิมและหลักการใหม่ และกรณีปัญหาว่ากรณีใดหรือการกระทำลักษณะใดที่จะถือว่าเป็นการเสนอ การแปรญัตติ หรือกระทำ

ด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายอันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมทั้งบทบัญญัติเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้าม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งถือว่าเป็นส่วนสนับสนุนที่สำคัญ ในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญและสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือกรณี สภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสอดคล้องกับบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการ ตามข้อบังคับฯ จึงจำเป็นต้องศึกษา เปรียบเทียบ วิเคราะห์และจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับบทบัญญัติกรอบการพิจารณา บทบัญญัติข้อห้าม และบทบัญญัติการฝ่าฝืนข้อห้ามในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยดำเนินการศึกษาเปรียบเทียบ และวิเคราะห์จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับ แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดงบประมาณและการพิจารณาให้ความ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งศาล รัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยและวางหลักไว้ในกรณีดังกล่าวเพื่อเป็นกรณีศึกษาตัวอย่างและเพื่อให้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยวิเคราะห์เกี่ยวกับหลักการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการเข้ามามีส่วนไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณ รายจ่ายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180 วรรคหก รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคหกและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสอง ที่มีหลักการเดียวกันโดยกล่าวไว้ว่า “ในการพิจารณา ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วย ประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้” บทบัญญัติดังกล่าว มีเจตนารมณ์เพื่อยกเลิกงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือที่เรียกว่า “งบ ส.ส.” หรือ “งบหาเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” หรือที่มีชื่อเรียกเป็นทางการว่า “งบประมาณรายจ่าย เพื่อสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด” ซึ่งแต่เดิมเคยมีการจัดสรรให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำให้ การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะไม่เป็นไปได้เท่าที่ควร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการใช้วิธีการดังกล่าว

เป็นเครื่องมือในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายจนมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการแสวงหาประโยชน์จากการที่ตนมีหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายหรือนำงบประมาณนั้นลงไปในพื้นที่เลือกตั้งของตนเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ดังนั้น เพื่อความชัดเจนมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180 วรรคเจ็ด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคเจ็ด และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสาม จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาสามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา โดยศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือภายในสิบห้าวันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวให้การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสาม ได้เพิ่มหลักการใหม่เกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวว่าหากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้กระทำการให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าวแล้ว แต่มิได้สั่งยับยั้งให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำความดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้นั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย โดยการเรียกเงินคืนดังกล่าวให้กระทำได้ภายใน 20 ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น

ดังนั้น จากสภาพปัญหาข้างที่กล่าวมาการปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับฯ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในขั้นตอนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการเตรียมความพร้อมก่อนการประชุม ขั้นตอนการพิจารณาในระหว่างการประชุมและขั้นตอนภายหลังการประชุม การปฏิบัติหน้าที่เพื่อรองรับการประชุมแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการและแนวทางการพิจารณา งบประมาณ การสนับสนุนข้อมูลและให้ความเห็นในประเด็นข้อกฎหมายและข้อบังคับการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2560 และกระบวนการเสนอและพิจารณากฎหมายตามกระบวนการ ด้านนิติบัญญัติ ประกอบกับเนื่องจากการปฏิบัติงานของบุคคลที่รับผิดชอบเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ตามข้อบังคับฯ ดังกล่าวที่ผ่านมาได้มีการถ่ายทอดองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าว โดยวิธีการถ่ายทอดด้วยการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ซึ่งเห็นว่ามิมีประโยชน์ในการปฏิบัติงานแต่มิได้มีการจัดเก็บและรวบรวมองค์ความรู้ดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด ทำให้องค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าวอาจจะสูญหายไปได้ หากมิได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับฯ จึงควรมีการศึกษา เปรียบเทียบ และวิเคราะห์ข้อมูลด้านกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับบทบัญญัติการประกอบการพิจารณา บทบัญญัติข้อห้าม และบทบัญญัติการฝ่าฝืนข้อห้ามในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตลอดจนแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณและการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภา เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานแก่ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต่อไป อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560 – 2564) เพื่อให้บรรลุถึงวิสัยทัศน์ (Vision) ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่มีเป้าหมายให้เป็นองค์กรที่เป็นเลิศในการส่งเสริมสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติและสอดคล้องกับพันธกิจ (Mission) ของสำนักงานในการส่งเสริมและสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบ และวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับบทบัญญัติการประกอบการพิจารณา บทบัญญัติข้อห้าม และบทบัญญัติการฝ่าฝืนข้อห้ามในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.2.2 เพื่อศึกษากระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

1.2.3 เพื่อศึกษาเป็นฐานข้อมูลให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภานำไปใช้เป็นแนวทางในการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจให้ฝ่ายเลขานุการในอนาคต (โครงการพี่สอนน้อง) เกี่ยวกับกระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

1.3 ประเด็นการศึกษา

ศึกษา เปรียบเทียบ และวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับบทบัญญัติกรอบการพิจารณา บทบัญญัติข้อห้าม และบทบัญญัติการฝ่าฝืนข้อห้าม ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดกรอบการพิจารณาและบทบัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับการพิจารณาในหลายประการทั้งที่เป็น หลักการเดิมและหลักการใหม่ และกรณีปัญหาว่ากรณีใดหรือการกระทำลักษณะใดที่จะถือว่าเป็น การเสนอ การแปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีสิทธิส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายอันเป็นการ กระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมทั้ง บทบัญญัติเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษา แนวทางขอบเขตของการศึกษาโดยใช้วิธีการศึกษา ในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการมุ่งศึกษาวิเคราะห์ในลักษณะของการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและค้นคว้าหาข้อมูลทางวิชาการจากเอกสารวิชาการ งานวิจัย หนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และศึกษาจากแนวคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณและการพิจารณาให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภา รวมทั้งบทกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ตลอดจนสื่ออินเทอร์เน็ต แล้วนำข้อมูลที่ได้นำมาจำแนกเป็นหมวดหมู่ตามเรื่อง ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดเป็นกรอบแนวทางการพิจารณาเพื่อแสดงถึงความเชื่อมโยงของขั้นตอน กระบวนการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วนำข้อมูลมาศึกษาวิเคราะห์กำหนดเป็นกรอบกระบวนการ ปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการให้สมบูรณ์และเป็นรูปธรรมเพื่อให้กรอบ กระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเกิดประโยชน์ต่อฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และบุคคลในวงงานนิติบัญญัติต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา โดยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลมาจาก เอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) เช่น บันทึกการประชุม และรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

เอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) เช่น บทความทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และตำราทางวิชาการต่าง ๆ แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณและการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภา โดยนำเอกสารดังกล่าวมาวิเคราะห์ประกอบกับใช้กระบวนการจัดการความรู้ (Tacit Knowledge) ศึกษาข้อมูลจากประสบการณ์การปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้ศึกษาได้เคยปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เคยปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และเคยปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่รวมถึงเทคนิคในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อันเป็นองค์ความรู้ที่เกิดจากการสั่งสมประสบการณ์ในการปฏิบัติงานจริง แต่มิได้มีการจัดเก็บ รวบรวมขึ้นตอนและวิเคราะห์การปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายดังกล่าวไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ได้ฐานข้อมูลสนับสนุนทางด้านกฎหมายให้แก่คณะกรรมการวิสามัญ อันเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษา เปรียบเทียบ และวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับบทบัญญัติกรอบการพิจารณา บทบัญญัติข้อห้าม และบทบัญญัติการฝ่าฝืนข้อห้ามในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.6.2 ได้ฐานข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

1.6.3 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยเฉพาะสำนักกรรมการในฐานะที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญมีฐานข้อมูลดังกล่าวสามารถเตรียมความพร้อมและรองรับภารกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถนำไปใช้เป็น

แนวทางในการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ให้ฝ่ายเลขานุการในอนาคต (โครงการพี่สอนน้อง) ทั้งนี้ เพื่อเป็นการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560 – 2564) เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาความเป็นเลิศด้านกฎหมายและวิชาการ โดยมีนักกฎหมายนิติบัญญัติที่มีความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและมีองค์ความรู้ในงานด้านกฎหมาย วิชาการ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งการดำเนินการยังเป็นการช่วยพัฒนาและเพิ่มพูนความรู้ให้แก่บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาหรือผู้สนใจค้นคว้าและบุคคลในวงงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ทราบกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการวิสามัญ และนำไปศึกษาเพื่อการพัฒนาต่อยอดและเชื่อมโยงในกระบวนการงานที่เกี่ยวข้องทั้งระบบต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการ¹

การปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการในการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่และตามที่สภามอบหมาย ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ ต้องมีการประสานงานกับเลขานุการคณะกรรมการและประธานคณะกรรมการแล้วแต่กรณี ซึ่งกรณีดังกล่าวมีความสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการประชุมของคณะกรรมการ เพื่อให้การประชุมสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่กระบวนการเตรียมการประชุม การจัดทำระเบียบวาระการประชุม การส่งหนังสือเชิญประชุม การติดต่อสื่อสารกับผู้เกี่ยวข้องในการประชุม ผู้ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการควรมีคุณสมบัติและมีความสามารถในฐานะผู้ช่วยประธานการประชุม ดังนี้ คือ ต้องเป็นผู้มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง กล่าวคือ ฝ่ายเลขานุการที่ประชุมมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบกว้างขวางและเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะที่มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังเพื่อให้การประชุมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยมีความสามารถเรียนรู้งานที่ได้รับมอบหมายได้อย่างรวดเร็ว กล่าวคือ การปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในที่ประชุมต้องปฏิบัติงานในฐานะเสมือนเป็นผู้ช่วยของประธานในที่ประชุมย่อมจะต้องได้รับมอบหมายให้มีความรับผิดชอบในงานต่าง ๆ เช่น การจัดทำร่างระเบียบวาระการประชุม จัดทำหนังสือเชิญประชุม จัดทำเอกสารการประชุมหรือจัดเตรียมสถานที่ประชุม เป็นต้น ดังนั้น จึงต้องมีความสามารถเรียนรู้งานได้รวดเร็ว ต้องมีทักษะในงานเกี่ยวกับการประชุมเป็นอย่างดี กล่าวคือ การเป็นฝ่ายเลขานุการที่ประชุมต้องมีความรู้เกี่ยวกับการประชุมและสามารถปฏิบัติหน้าที่รองรับภารกิจการประชุมเชิงรุก เนื่องจากการประชุมเป็นภารกิจที่สามารถจะประเมิณผลได้รวดเร็วทั้งในขณะที่ประชุมและหลังการประชุมว่าการประชุมมีความพร้อมมากน้อยเพียงใด มีการจัดเตรียมการประชุมได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ การดำเนินการประชุมเป็นปัญหาหรืออุปสรรคในด้านใดบ้าง ทั้งนี้ หากฝ่ายเลขานุการขาดทักษะในงานที่จะปรากฏให้เห็นได้โดยเด่นชัด ถึงความไม่พร้อมของการประชุมประกอบกับต้องเป็นผู้มีความเอาใจใส่สนใจติดตามงาน กล่าวคือ ฝ่ายเลขานุการที่ประชุมจะต้องช่วยประธานในงานประชุม เนื่องจากประธานที่ประชุมไม่อยู่ในวิสัยที่จะติดต่อสื่อสารโดยตรงกับบุคคลต่าง ๆ ในทุกเรื่องได้ตลอดเวลา ก็จะต้องมีผู้ช่วยคอยประสานงาน และติดตามงานทั้งก่อนการประชุม ระหว่างการประชุมและภายหลังการประชุม

¹ สมิต สัจฉกร. (2547). การประชุมที่เกิดประสิทธิผล. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ สายธาร, หน้า 71 - 75.

เลขานุการจึงเป็นผู้ต้องคอยติดตามงานทุกระยะว่าดำเนินไปอย่างไรด้วยความเอาใจใส่ รวมทั้งต้องมีความสามารถในการประสานงาน กล่าวคือ ในการจัดเตรียมการประชุมเลขานุการที่ประชุมจะต้องรับเรื่องที่เสนอเข้าพิจารณาในที่ประชุมจากบุคคลผู้เกี่ยวข้องเพื่อประมวลเรื่องนำเสนอให้ประธานเป็นผู้ตัดสินใจบรรจุเข้าอยู่ในระเบียบวาระการประชุม และเมื่อจะส่งหนังสือเชิญประชุมก็จะต้องติดตามยืนยันวันเวลาการประชุมกับผู้เข้าประชุมอีก การติดตามสอบถามเอกสารการประชุมจากผู้เสนอบทความและการชี้แจงปัญหาต่าง ๆ ที่ติดต่อกับงานประชุม แม้กระทั่งการติดตามให้ปฏิบัติตามมติที่ประชุมล้วนต้องการความร่วมมือจากบุคคลต่าง ๆ ทั้งสิ้น ฝ่ายเลขานุการจึงต้องมีความสามารถในการประสานงานอย่างยิ่ง นอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการต้องเป็นผู้มีความคิดสร้างสรรค์ปรับปรุงงาน กล่าวคือ การเป็นฝ่ายเลขานุการที่ประชุมหากเป็นผู้ที่คอยรับคำสั่งจากประธาน และปฏิบัติตามคำสั่งก็เป็นเพียงผู้ที่คอยทำแต่ไม่ได้ช่วยคิด คุณค่าก็จะมีน้อยมาก ฝ่ายเลขานุการต้องช่วยคิดสร้างสรรค์ด้วยการคิดปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขตัดแปลงให้งานประชุมพัฒนาไปด้วยดี มีประสิทธิภาพ เพิ่มความสะดวกรวดเร็วประหยัดเวลา การเดินทาง การเข้าร่วมประชุม การอภิปราย และการบริหารกลั่นกรองงานประชุมให้สนองต่อความต้องการของผู้ร่วมการประชุมได้ดียิ่งขึ้น

2.2 บทบาทของคณะกรรมการ²

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ ประกอบด้วย บทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา/สภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวมทั้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ บทบาทด้านการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภาและบทบาทด้านการศึกษาสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะและอยู่ในอำนาจของสภา ทั้งนี้ คณะกรรมการมีความสำคัญต่อการแสดงบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาอย่างมาก ประกอบด้วยรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะและนำข้อมูลสภาพปัญหาความต้องการของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของสภา การกลั่นกรองข้อมูล ค้นหาข้อเท็จจริง ความคิดเห็นในแง่มุมต่าง ๆ จากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกรัฐสภาในการทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายและอื่น ๆ การเจรจาต่อรอง ประนีประนอม และผสมผสานความคิดเห็นที่หลากหลายและแตกต่างกัน

ปัจจุบันคณะกรรมการมีความสำคัญต่อการแสดงบทบาทหน้าที่ของสภาในต่างประเทศ คณะกรรมการได้รับการพิจารณาว่าเป็นสถาบันที่กระทำกิจกรรมด้านนิติบัญญัติ บทบาทของคณะกรรมการจะมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง

² ปธาน สุวรรณมงคล. (2537). บทบาทของคณะกรรมการ. กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, หน้า 2.

เศรษฐกิจ สังคมของประเทศนั้น ๆ ซึ่งจากความสำคัญและประโยชน์ในการแสดงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ ทำให้มีการเรียกคณะกรรมการว่า สภาเล็ก (Little Legislature) เพราะทำหน้าที่เกือบทั้งหมดของสภา

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน

2.3.1 ทฤษฎีการจัดการเรียนรู้ (Knowledge Management: KM)³

การจัดการความรู้ คือ การรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในส่วนราชการซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคลหรือเอกสารมาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้ทุกคนในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้ รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้องค์กรมีความสามารถในเชิงแข่งขันสูงสุด โดยที่ความรู้มี 2 ประเภท คือ

1. ความรู้ที่ฝังอยู่ในคน (Tacit Knowledge) เป็นความรู้ที่ได้จากประสบการณ์ พรสวรรค์หรือสัญชาตญาณของแต่ละบุคคลในการทำความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ เป็นความรู้ที่ไม่สามารถถ่ายทอดออกมาเป็นคำพูดหรือลายลักษณ์อักษรได้โดยง่าย เช่น ทักษะในการทำงานฝีมือ หรือการคิดเชิงวิเคราะห์ บางครั้งจึงเรียกว่าเป็นความรู้แบบนามธรรม

2. ความรู้ที่ชัดเจน (Explicit Knowledge) เป็นความรู้ที่สามารถรวบรวมถ่ายทอดได้ โดยผ่านวิธีต่าง ๆ เช่น การบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร ทฤษฎี คู่มือต่าง ๆ และบางครั้งเรียกว่าเป็นความรู้แบบรูปธรรม

องค์ประกอบสำคัญของการจัดการความรู้ (Knowledge Process)

1. “คน” ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นแหล่งความรู้และเป็นผู้นำความรู้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์

2. “เทคโนโลยี” เป็นเครื่องมือเพื่อให้คนสามารถค้นหา จัดเก็บ แลกเปลี่ยน รวมทั้งนำความรู้ไปใช้ได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น

3. “กระบวนการความรู้” นั้น เป็นการบริหารจัดการเพื่อนำความรู้จากแหล่งความรู้ไปให้ผู้รู้ เพื่อทำให้เกิดการปรับปรุงและนวัตกรรม

³ วิจารณ์ พานิช, “การจัดการความรู้ (Knowledge Management: KM),” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2560, จาก http://www.rsu.ac.th/science/file/article/04_KM230853.pdf.

2.3.2 กระบวนการจัดการเรียนรู้

กระบวนการจัดการความรู้ (Knowledge Management) เป็นกระบวนการที่จะช่วยให้พัฒนาการของความรู้หรือการจัดการความรู้ที่จะเกิดขึ้นภายในองค์กร มีทั้งหมด 7 ขั้นตอน คือ

1. การบ่งชี้ความรู้ เป็นการพิจารณาว่าองค์กรมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ เป้าหมายคืออะไร และเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย เราจำเป็นต้องใช้อะไร ขณะนี้เรามีความรู้อะไรบ้างอยู่ในรูปแบบใด อยู่ที่ใคร
2. การสร้างและแสวงหาความรู้ เช่น การสร้างความรู้ใหม่ แสวงหาความรู้จากภายนอก รักษาความรู้เก่า กำจัดความรู้ที่ใช้ไม่ได้แล้ว
3. การจัดความรู้ให้เป็นระบบ เป็นการวางโครงสร้างความรู้เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการเก็บความรู้อย่างเป็นระบบในอนาคต
4. การประมวลกลั่นกรองความรู้ เช่น ปรับปรุงรูปแบบเอกสารให้เป็นมาตรฐานใช้ภาษาเดียวกัน ปรับปรุงเนื้อหาให้สมบูรณ์
5. การเข้าถึงความรู้ เป็นการทำให้ผู้ใช้ความรู้เข้าถึงความรู้ที่ต้องการได้ง่ายและสะดวก เช่น ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) Web board บอร์ดประชาสัมพันธ์ เป็นต้น
6. การแบ่งปันแลกเปลี่ยนความรู้ ทำได้หลายวิธีการ โดยกรณีเป็น Explicit Knowledge อาจจัดทำเป็นเอกสาร ฐานความรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือกรณีเป็น Tacit Knowledge จัดทำเป็นระบบ ทีมข้ามสายงาน กิจกรรมกลุ่มคุณภาพและนวัตกรรมชุมชนแห่งการเรียนรู้ ระบบพี่เลี้ยง การสับเปลี่ยนงานการยืมตัว เวทีแลกเปลี่ยนความรู้ เป็นต้น
7. การเรียนรู้ ควรทำให้การเรียนรู้เป็นส่วนหนึ่งของงาน เช่น เกิดระบบการเรียนรู้จากการสร้างองค์ความรู้ การนำความรู้ในไปใช้ เกิดการเรียนรู้และประสบการณ์ใหม่ และหมุนเวียนต่อไปอย่างต่อเนื่อง

2.4 แนวคิดในการจัดทำฐานข้อมูล

2.4.1 ความหมายของฐานข้อมูลและการจัดการฐานข้อมูล⁴

ฐานข้อมูล (database) หมายถึง กลุ่มของข้อมูลที่ถูกเก็บรวบรวมไว้โดยมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเพื่อลดความซ้ำซ้อนของข้อมูลและเก็บข้อมูลเหล่านี้ไว้ที่ศูนย์กลางเพื่อที่จะนำข้อมูลเหล่านี้มาใช้ร่วมกัน โดยไม่ได้บังคับว่าข้อมูลทั้งหมดจะต้องเก็บไว้ในแฟ้ม

⁴ อุทัย แซงอิน, บทเรียนผ่านเครือข่ายสาระเทคโนโลยีสารสนเทศ, สืบค้นจากเว็บไซต์

เดียวกันหรือแยกเก็บหลาย ๆ แฟ้ม ที่สำคัญคือจะต้องสร้างความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบและ การเรียกใช้ความสัมพันธ์นั้นได้ มีการจำกัดความซ้ำซ้อนของข้อมูลออกและเก็บแฟ้มข้อมูลเหล่านี้ ไว้ที่ศูนย์กลางเพื่อที่จะนำข้อมูลเหล่านี้มาใช้ร่วมกัน เมื่อผู้ใช้งานต้องการใช้ข้อมูลนั้นสามารถ ดึงข้อมูลในฐานข้อมูลนั้นออกไปใช้งานได้

การจัดการฐานข้อมูล (Database Management) คือ การบริหารแหล่งข้อมูล ที่ถูกเก็บรวบรวมไว้ที่ศูนย์กลาง เพื่อตอบสนองต่อการใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพและ ลดการซ้ำซ้อนของข้อมูล รวมทั้งลดความขัดแย้งของข้อมูลที่เกิดขึ้นภายในองค์กรด้วย

ความสำคัญของระบบฐานข้อมูล การจัดเก็บข้อมูลในระบบฐานข้อมูล ย่อมดีกว่าการเก็บข้อมูลในรูปแบบของแฟ้มข้อมูล เพราะการจัดเก็บข้อมูลในระบบฐานข้อมูล จะมีส่วนสำคัญ ดังนี้

1) ลดความซ้ำซ้อนของข้อมูล และสามารถใช้อ้างอิงข้อมูลร่วมกันได้ เช่น ข้อมูลที่อยู่ใน แฟ้มข้อมูลของผู้ใช้หลายคน ผู้ใช้ข้อมูลแต่ละคนจะมีแฟ้มข้อมูลเป็นของตนเอง ระบบฐานข้อมูล จะช่วยลดการซ้ำซ้อนการจัดเก็บข้อมูล โดยจัดเก็บไว้ในฐานข้อมูลเดียวกัน ผู้ใช้ทุกคนสามารถ ใช้อ้างอิงข้อมูลร่วมกันได้โดยผ่านระบบฐานข้อมูล ทำให้ประหยัดเนื้อที่ในการจัดเก็บข้อมูลและลดความ ซ้ำซ้อนของข้อมูล

2) รักษาความถูกต้องของข้อมูล เนื่องจากมีฐานข้อมูลเพียงฐานข้อมูลเดียว ในกรณีที่มีข้อมูลชุดเดียวกันปรากฏอยู่หลายแห่ง ข้อมูลเหล่านั้นจะต้องตรงกัน ถ้ามีการแก้ไข เพิ่มเติมข้อมูลในฐานข้อมูล ข้อมูลทั้งหมดจะถูกแก้ไขโดยอัตโนมัติด้วยระบบจัดการฐานข้อมูล

3) ป้องกันการแก้ไขข้อมูลและการสูญหายของข้อมูล เพราะระบบฐานข้อมูล จะอนุญาตให้เฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้นที่จะสามารถแก้ไขฐานข้อมูลได้

4) เกิดการประยุกต์ใช้ในระบบสารสนเทศ และสะดวกในการสืบค้นข้อมูล กล่าวคือ เมื่อผู้ใช้งานต้องการสืบค้นเพื่อนำข้อมูลไปประยุกต์ใช้กับโปรแกรมอื่นในระบบสารสนเทศ สามารถนำข้อมูลไปใช้ได้โดยไม่มีผลกระทบต่อระบบฐานข้อมูล เพราะข้อมูลที่ผู้ใช้งานนำไป ประยุกต์ใช้ใหม่นั้นจะไม่กระทบต่อโครงสร้างของการจัดเก็บข้อมูล นั่นก็เป็นเพราะว่าการใช้ระบบ ฐานข้อมูลจะทำให้เกิดความเป็นอิสระระหว่างการจัดเก็บข้อมูลและการประยุกต์ใช้

5) การบูรณาการฐานข้อมูลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐาน เนื่องจาก การจัดเก็บข้อมูลในระบบที่ไม่ได้ใช้ฐานข้อมูล ผู้เขียน โปรแกรมแต่ละคนจะมีแฟ้มข้อมูลของ ตนเองโดยเฉพาะ แต่ละคนสามารถสร้างระบบการบูรณาการข้อมูลให้กลับสู่สภาพปกติได้ด้วย วิธีการของตนเองในกรณีที่ข้อมูลเสียหายจึงทำให้ขาดประสิทธิภาพและมาตรฐาน แต่เมื่อใช้ระบบ ฐานข้อมูลแล้ว การบูรณาการข้อมูลให้กลับสู่สภาพปกติจะมีโปรแกรมชุดเดียวกันและมีผู้ดูแล ระบบเพียงคนเดียว จึงมีประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

คุณสมบัติของฐานข้อมูลที่ดี

- 1) เนื้อหาน่าสนใจตรงกับความต้องการ
- 2) ครบถ้วนสมบูรณ์ (Complete)
- 3) เป็นปัจจุบัน (Update)
- 4) ถูกต้อง (Accuracy)
- 5) ค้นหาได้สะดวก (Retrieve or Query)

2.4.2 การออกแบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ในองค์กร⁵

ระบบฐานข้อมูล (Database System) นับเป็นเครื่องมือพื้นฐานที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งสำหรับระบบสารสนเทศต่าง ๆ ที่ใช้คอมพิวเตอร์ในการประมวลผล เนื่องจากฐานข้อมูลเป็นส่วนที่ใช้จัดเก็บข้อมูลนำเข้า (Input) ของทุกระบบสารสนเทศ ดังนั้น การออกแบบระบบสารสนเทศจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการออกแบบฐานข้อมูลด้วย ฐานข้อมูลที่ได้รับการออกแบบอย่างเหมาะสมจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้งานภายในหน่วยงานต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

การออกแบบฐานข้อมูลเพื่อนำมาใช้งานภายในองค์กรสามารถจำแนกได้ 2 วิธี ดังนี้

(1) การออกแบบฐานข้อมูลจากล่างขึ้นบน (Bottom-up design) ด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีการใช้งานอยู่แล้วภายในหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กร มาเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน เพื่อจัดทำเป็นระบบฐานข้อมูลขององค์กร ซึ่งมีข้อจำกัด คือ การนำกรรมวิธีย่อย ๆ จากการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ มารวมเข้าด้วยกันเป็นเรื่องที่ทำได้ไม่่ง่ายนัก และต้องใช้เวลามากจึงจะสามารถออกแบบและสร้างระบบฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ได้

(2) การออกแบบฐานข้อมูลจากบนลงล่าง (Top-down design) เป็นการออกแบบฐานข้อมูลด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน ขั้นตอนการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กร และความต้องการใช้งานฐานข้อมูล จากการสังเกตการณ์ สอบถาม หรือสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการใช้งานฐานข้อมูล ตลอดจนรวบรวมข้อมูลจากแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่มีใช้อยู่ภายในหน่วยงาน เพื่อนำมาออกแบบโครงสร้างฐานข้อมูลขององค์กร ซึ่งมีข้อจำกัดในการออกแบบคือ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการใช้งานฐานข้อมูลต้องให้ความสำคัญ และความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล จึงจะทำให้ได้ระบบฐานข้อมูลที่ต้องการและครอบคลุมระบบงานต่าง ๆ ภายในองค์กร

⁵ วิไลภรณ์ ศรีไพศาล, แนวทางการพัฒนาระบบฐานข้อมูล, สืบค้นจากเว็บไซต์

บุคลากรที่ทำหน้าที่ในการออกแบบฐานข้อมูลเพื่อนำมาใช้งานภายในองค์กร ประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย คือ ผู้บริหารฐานข้อมูล (Data Base Administrator : DBA) และผู้บริหารข้อมูล (Data Administrator : DA) นักวิเคราะห์ระบบ (Systems Analysts) นักเขียน โปรแกรม (Programmer) และผู้ใช้ (End User) ดังนี้

(1) ผู้บริหารฐานข้อมูลและผู้บริหารข้อมูล เป็นบุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ ควบคุม กำหนดนโยบาย มาตรการ และมาตรฐานของระบบฐานข้อมูลทั้งหมดภายในองค์กร ตัวอย่างเช่น กำหนดรายละเอียดและวิธีการจัดเก็บข้อมูล กำหนดควบคุมการใช้งานฐานข้อมูล กำหนดระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูล กำหนดระบบสำรองข้อมูล และกำหนดระบบการกู้คืนข้อมูล เป็นต้น ตลอดจนทำหน้าที่ประสานงานกับผู้ใช้ นักวิเคราะห์ระบบ และนักเขียนโปรแกรม

(2) นักวิเคราะห์ระบบและนักเขียน โปรแกรม นักวิเคราะห์ระบบมีหน้าที่รับผิดชอบในการวิเคราะห์และออกแบบระบบฐานข้อมูล ดังนั้น จึงต้องทำการศึกษาและทำความเข้าใจในระบบงานที่องค์กรต้องการ รวมทั้งต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการทำงานโดยรวมของทั้งฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์อีกด้วย นักเขียน โปรแกรมมีหน้าที่รับผิดชอบในการเขียนโปรแกรมประยุกต์เพื่อการใช้งานในลักษณะต่าง ๆ ตามความต้องการของผู้ใช้ ตัวอย่างเช่น การเก็บบันทึกข้อมูล และการเรียกใช้ข้อมูลจากฐานข้อมูล เป็นต้น

(3) ผู้ใช้ เป็นบุคคลที่ใช้ข้อมูลจากระบบฐานข้อมูล ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของระบบฐานข้อมูล คือ ตอบสนองความต้องการในการใช้งานของผู้ใช้ ดังนั้น ในการออกแบบระบบฐานข้อมูล จึงจำเป็นต้องมีผู้ใช้เข้าร่วมอยู่ในกลุ่มบุคลากรที่ทำหน้าที่ออกแบบฐานข้อมูลด้วย

2.5 หลักนิติธรรม⁶

หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมนี้จะถูกถ่วงละเมิดไม่ได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการนำมาบัญญัติไว้ปรากฏในมาตรา 3 วรรคสอง “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้เช่นกัน ในมาตรา 3 วรรคสอง “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

⁶บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. , หน้า 13.

กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน
โดยรวม”

2.6 หลักคุณภาพแห่งอำนาจ⁷

โดยที่ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งแบ่งอำนาจอธิปไตย
ออกเป็น 3 อำนาจ ประกอบไปด้วย อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ
โดยมีหลักการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเกินไป
ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่สำคัญในการบริหารประเทศ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา
มีหน้าที่สำคัญในการตรากฎหมาย และฝ่ายตุลาการมีหน้าที่สำคัญในการตัดสินคดีให้เป็นไป
ตามกฎหมาย โดยที่แต่ละฝ่ายสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน

2.7 หลักความโปร่งใสทางการคลัง⁸

หลักการข้อนี้มีว่าบรรดาเงินและทรัพย์สินที่ปวงในกองทุนสาธารณะทุกประเภทที่รัฐบาล
และหน่วยงานของรัฐจัดตั้งขึ้นและมีไว้เพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะนั้นถือว่าเป็นเงินทรัพย์สินของ
ประชาชนทุกคน รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐเป็นเพียงผู้จัดการมีหน้าที่บริหารเงินและทรัพย์สิน
เหล่านี้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น
สถาบันการคลังหลักในภาครัฐ คือ คณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลังในฐานะฝ่ายบริหาร
ธนาคารแห่งประเทศไทย หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลการกู้เงิน หน่วยงานตรวจสอบและรัฐสภา
จึงมีหน้าที่เปิดเผยที่มาที่ไปของรายได้ รายจ่าย ทรัพย์สินและหนี้สิน สถานะทางการคลัง และความ
เสี่ยงทางเศรษฐกิจการคลังของกองทุนสาธารณะต่าง ๆ ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างรวดเร็ว
ทันต่อเวลา รัฐบาลจะปกปิดข้อมูลโดยอ้างว่าเป็นความลับ ไม่มีไม่ทราบข้อมูล ให้ข้อมูลล่าช้า
หรือไม่ครบถ้วนมิได้

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁸ จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. (2553). ประชาธิปไตยทางการคลังไทย. (กรุงเทพมหานคร :
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 17.

2.8 แนวคิด หลักเกณฑ์ และแนวทางการร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ของหน่วยงานของรัฐ

2.8.1 ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

2.8.1.1 ในกรณีที่กฎหมายที่มีอยู่ขัดหรือแย้งต่อหน้าที่ของ
หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบมีหน้าที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายนั้นในโอกาสแรก

2.8.1.2 การร่างกฎหมายเพื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการในเรื่องใด
ร่างกฎหมายในเรื่องนั้นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

2.8.1.3 การร่างกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องยึด
หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้รับการรับรองไว้โดยชัดแจ้ง
ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาเงื่อนไขหรือเหตุในการจำกัดสิทธิหรือ
เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยพิจารณาประกอบคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลฎีกา
ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

(2) การร่างกฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือ
จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่เลือก
ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

(3) ร่างกฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับ
แก่กรณีหนึ่งกรณีใดหรือแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง เว้นแต่มีกฎหมายในรูปแบบ
บางประเภทที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำได้ เช่น กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุน
เจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็นหรือกฎหมาย
โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

2.8.1.4 การร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบาย
แห่งรัฐ⁹

2.8.2 ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ

การร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นเป้าหมายของการพัฒนา
ประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และต้องคำนึงถึงแนวทางการปฏิรูปประเทศ

⁹หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กองนิติธรรม ลงวันที่ 3 เมษายน 2560 เรื่องแนวทางการจัดทำ
และการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ

2.8.3 การร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

2.8.3.1 การร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณาคำขออนุญาต การดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

2.8.3.2 การร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

2.8.3.3 หน่วยงานของรัฐต้องยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

2.8.4. หลักการของร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแนวทางการดำเนินการพิจารณากฎหมายของฝ่ายบริหาร

2.8.4.1 เจตนารมณ์ของมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(1) บัญญัติขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมาย โดยหลักการส่วนใหญ่ นำมาจากข้อเสนอในการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ทั้งนี้ ความในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ได้กำหนดให้ภาครัฐดำเนินการให้มีการปฏิรูปกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 โดยเร็ว และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล¹⁰

(2) มาตรา 77 วรรคหนึ่ง บัญญัติขึ้น โดยมีความประสงค์ไม่ให้รัฐออกกฎหมายมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น การมีกฎหมายจำนวนมากถือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตหรือประกอบอาชีพของประชาชน ดังนั้น หากมีกฎหมายใดที่ใช้บังคับไม่ได้แล้วหรือล้าสมัย

¹⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. บันทึกการประชุมและรายงานการประชุม (ชวลช) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 104 วันจันทร์ที่ 14 มีนาคม 2559.

ก็ควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ การออกกฎหมายควรคำนึงถึงภาระของประชาชน และการดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้สะดวกด้วย¹¹

(3) ปัจจุบันกระบวนการเสนอร่างกฎหมายไม่มีการประเมินผลกระทบที่ประชาชนและสังคมจะได้รับจากกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ ประกอบกับไม่มีการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้กฎหมายหลายฉบับมีความล้าสมัย ดังนั้น ความในวรรคสอง จึงกำหนดให้ผู้เสนอกฎหมายจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและวิเคราะห์ผลกระทบอย่างเป็นระบบและรอบด้านก่อนเสนอร่างกฎหมาย และต้องเปิดเผยผลการวิเคราะห์ให้ประชาชนทราบและต้องนำไปประกอบการพิจารณาในทุกขั้นตอนของการตรากฎหมาย ในขั้นตอนของการเสนอกฎหมายหน่วยงานเจ้าของเรื่องที่เป็นผู้เสนอกฎหมายนั้น จะเป็นผู้จัดทำ ส่วนการพิจารณาตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการดำเนินการเช่นนั้นอีก แต่ต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องได้จัดทำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม หากฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าการพิจารณากฎหมายนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบให้รอบด้านและเป็นระบบเพิ่มเติมก็สามารถดำเนินการเพิ่มเติมได้ โดยในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเสนอร่างกฎหมายเองก็ต้องดำเนินการดังกล่าวเช่นเดียวกัน ทั้งหมดนี้เพื่อเป็นการถ่วงดุลการเสนอกฎหมายเบื้องต้น นอกจากนี้ ยังมีระบบประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกฉบับเป็นระยะ ๆ เพื่อให้กฎหมายเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา¹²

ทั้งนี้ ความในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตรากฎหมายเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเท่านั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมายทุกขั้นตอน โดยในส่วนของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอไปให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณานั้นจะมีการส่งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกันด้วย เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาตินำไปพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ทั้งนี้ หากสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

¹¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. บันทึกการประชุมและรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 61 วันอังคารที่ 16 มกราคม 2559.

¹² คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม 1 และบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 91 วันพุธที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559.

ให้เป็นไปตามความเห็นของประชาชน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ต้องชี้แจงให้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติรับทราบว่าไม่ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในบทบัญญัติดังกล่าวเพราะเป็น ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของประชาชน¹³

(4) มาตรา 77 วรรคสอง คำว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ” หมายความว่าถึง กฎหมายทุกฉบับยกเว้นแต่เป็นกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญ ให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

สำหรับคำว่า “รัฐพึง...” นั้น หมายความว่าเป็นการกำหนด ให้รัฐกระทำในทุกกรณี ยกเว้นแต่ในกรณีที่มีอุปสรรคหรือข้อจำกัดด้านงบประมาณหรือข้ออื่นใด ซึ่งการที่รัฐพึงกระทำตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(5) มาตรา 77 วรรคสาม มีที่มาจากข้อเสนอการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมาย โดยกำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณี ที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความคล่องตัว¹⁴

2.8.4.2 การจัดให้มีกฎหมาย ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น

2.8.4.3 ในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานของรัฐ ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบ ความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวิเคราะห์และเสนอ ความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งด้วยว่ามีความจำเป็นต้องตรากฎหมาย ฉบับนั้นหรือไม่และการเสนอร่างกฎหมายกลับไปยังคณะรัฐมนตรี ให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวให้ความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นและประโยชน์ที่จะเกิดจากร่างกฎหมายนั้นด้วย

2.8.4.4 การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบอนุญาต ให้กระทำได้เพียงเท่าที่ จำเป็น เช่น กรณีเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความปลอดภัยสาธารณะ หรือศีลธรรม อันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และในกรณีจำเป็นต้องกำหนดให้มีระบบอนุญาตไว้ในร่างกฎหมาย ให้ยึดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

¹³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. บันทึกการประชุมและรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 282 วันพุธที่ 15 มีนาคม 2560.

¹⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. บันทึกการประชุมและรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 104 วันจันทร์ที่ 14 มีนาคม 2559 และครั้งที่ 112 วันพฤหัสบดีที่ 24 มีนาคม 2559.

(1) ต้องระบுவัตถุประสงค์ในการอนุญาตไว้ในการเสนอร่างกฎหมายโดยชัดเจน

(2) ต้องบัญญัติหลักเกณฑ์และระยะเวลาการอนุญาตหรือไม่อนุญาตไว้ในร่างพระราชบัญญัติให้ชัดเจน และกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายลำดับรองไว้ด้วย

(3) หน่วยงานของรัฐที่พิจารณาอนุญาตต้องแสดงหลักฐานความพร้อมและศักยภาพที่จะตรวจสอบให้การกระทำนั้นเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตได้อย่างแท้จริง

(4) ให้กำหนดอายุการได้รับอนุญาตเฉพาะกรณีที่จำเป็นและในกรณีที่มีการกำหนดอายุการได้รับอนุญาตและการต่ออายุการได้รับอนุญาต ต้องแสดงผลของการต่ออายุการได้รับอนุญาต และต้องมีการตรวจสอบการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตที่ผ่านมาด้วย ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

(5) ให้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการขออนุญาต และการบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการอนุญาตนั้น

2.8.4.5 การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบคณะกรรมการ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น กรณีจำเป็นเช่นว่านั้น เช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่

(1) วางกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

(2) วินิจฉัยชี้ขาด

(3) ให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือเป็นเรื่องซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย

(4) พิจารณาหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกัน โดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.8.4.6 ในกรณีที่เป็นต้องมีระบบคณะกรรมการ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ต้องไม่เป็นการเพิ่มพระราชภาระโดยไม่จำเป็น

(2) คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดต้องไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่อาจจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้นหรืออาจเป็นคู่กรณีในเรื่องนั้น และต้องมีการแยกหน้าที่ระหว่างผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้กำกับควบคุมออกจากผู้ปฏิบัติ

(3) ไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เว้นแต่เป็นคณะกรรมการที่กำหนดนโยบายระดับชาติ

(4) กรรมการโดยตำแหน่งพึงมีตามความจำเป็น และการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นกรรมการสมควรพิจารณากำหนดเท่าที่จำเป็น เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานประมง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่ต้องให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว และในกรณีที่มีกรรมการโดยตำแหน่ง เมื่อคณะกรรมการนั้นมีมติในเรื่องใดมติดังกล่าว ย่อมผูกพันองค์กรที่กรรมการโดยตำแหน่งผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ด้วย เว้นแต่กรรมการผู้นั้นได้แสดงความไม่เห็นด้วย โดยวิธีการลงคะแนนคัดค้าน หรือบันทึกข้อความไม่เห็นด้วยในรายงานการประชุมแล้ว

(5) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญในเรื่องซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอย่างแท้จริง และห้ามแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ ในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนั้นด้วย

2.8.47 การร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การใช้ดุลพินิจต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญรับรอง

(2) การใช้ดุลพินิจต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(3) การใช้ดุลพินิจต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยอาจปรึกษาหารือหรือรับฟังข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่อาจได้รับผลกระทบให้ข้อมูลและโต้แย้งคัดค้านได้ และต้องแสดงเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจนั้นไว้ด้วย

(4) การใช้ดุลพินิจต้องคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุ และประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนต้องเสียไป รวมทั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่เอกชน

(5) เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจดุลพินิจต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับการใช้อำนาจดุลพินิจนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และหากปล่อยให้ล่าช้าจะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลโดยไม่มีทางแก้ไขได้

(6) การกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการ ตลอดจนระยะเวลา สำหรับการดำเนินการในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และกรอบการใช้ดุลพินิจต้องชัดเจน สำหรับรายละเอียดที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติอาจกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองได้

(7) ให้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจและเผยแพร่ ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป¹⁵

2.9 แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560 – 2564)¹⁶

แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560 – 2564) ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ไว้ ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 คือ การบริหารจัดการองค์กรที่ดีและมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าประสงค์หลักและกลยุทธ์ ดังนี้

- เป้าประสงค์หลัก คือ มีการบริหารจัดการองค์กรที่ดีและมีประสิทธิภาพ
- กลยุทธ์ คือ 1) พัฒนาระบบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล 2) พัฒนาระบบการบริหารจัดการด้านงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ 3) พัฒนาระบบการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ และ 4) พัฒนาระบบการติดตามและประเมินผล

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 คือ การพัฒนาความเป็นเลิศด้านกฎหมายและวิชาการ โดยมีเป้าประสงค์หลักและกลยุทธ์ ดังนี้

- เป้าประสงค์หลัก คือ มีนักกฎหมายนิติบัญญัติที่มีความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และมีองค์ความรู้ในงานด้านกฎหมาย วิชาการ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

- กลยุทธ์ คือ 1) พัฒนานักกฎหมายนิติบัญญัติให้มีองค์ความรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญ 2) พัฒนานักกฎหมายนิติบัญญัติให้มีความสามารถในการเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ 3) พัฒนาคณากร (นิติกร/วิทยากร) ให้มีขีดความสามารถ ตรวจสอบความถูกต้องของรูปแบบเนื้อหาและความเชื่อมโยงของกฎหมาย 4) พัฒนาระบบรับเรื่องร้องเรียนในกระบวนการนิติบัญญัติของวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพ และ 5) ส่งเสริมและพัฒนางานด้านกฎหมายและวิชาการเพื่อตอบสนองการดำเนินการของสมาชิกวุฒิสภา

¹⁵ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กองนิติกรรม ลงวันที่ 3 เมษายน 2560 เรื่อง แนวทางการจัดทำ และการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

¹⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2559). แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560 – 2564).

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 คือ การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารให้ก้าวหน้าและทันสมัย โดยมีเป้าประสงค์และกลยุทธ์ ดังนี้

- เป้าประสงค์หลัก คือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ก้าวหน้า ทันสมัย และครอบคลุมภารกิจของวุฒิสภา

- กลยุทธ์ คือ 1) พัฒนาระบบและบำรุงรักษาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อสนับสนุนภารกิจของวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพ 2) บูรณาการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อสนับสนุนภารกิจของวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และ 3) การพัฒนาวัตกรรม เพื่อเพิ่มศักยภาพด้านการใช้งานเทคโนโลยีสารสนเทศ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 คือ การประชาสัมพันธ์และการสร้างภาพลักษณ์องค์กร โดยมีเป้าประสงค์หลักและกลยุทธ์ ดังนี้

- เป้าประสงค์หลัก คือ ประชาชนและกลุ่มเป้าหมายมีการรับรู้และเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของวุฒิสภา/สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

- กลยุทธ์ คือ 1) การบริหารจัดการข้อมูล เพื่อการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ 2) การสร้างการรับรู้ และเข้าใจเกี่ยวกับวุฒิสภา/สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผ่านช่องทางสื่อ และ 3) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสื่อมวลชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 คือ การพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีความเป็นเลิศ โดยมีเป้าประสงค์และกลยุทธ์ ดังนี้

- เป้าประสงค์หลัก คือ บุคลากรมีศักยภาพในการสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติและสามารถตอบสนองความต้องการของวุฒิสภา/สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

- กลยุทธ์ คือ 1) พัฒนาบุคลากรให้เป็นไปตามที่องค์กรคาดหวังอย่างเป็นระบบและหลากหลาย 2) สร้างเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของบุคลากร 3) สร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรและการบรรลุเป้าหมายขององค์กร และ 4) ส่งเสริมและสนับสนุนคุณธรรมและความโปร่งใส

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 คือ การพัฒนาเครือข่ายและความร่วมมือทั้งในและต่างประเทศ โดยมีเป้าประสงค์และกลยุทธ์ ดังนี้

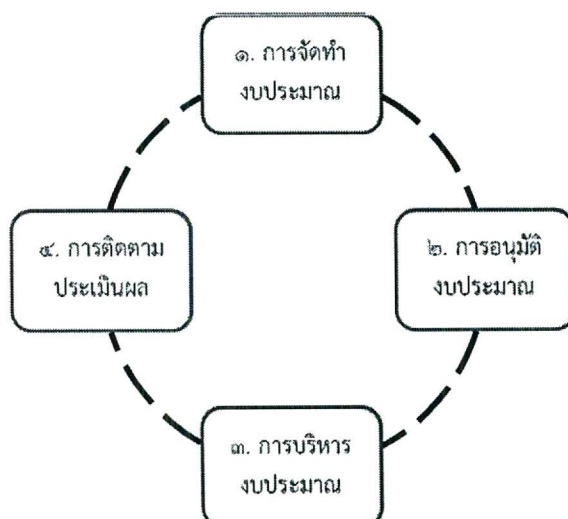
- เป้าประสงค์หลัก คือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีการพัฒนาเครือข่ายด้านนิติบัญญัติกับหน่วยงานภายในและต่างประเทศ

- กลยุทธ์ คือ 1) พัฒนาและขยายเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานภายในประเทศ และ 2) พัฒนาและขยายเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานต่างประเทศ

2.10 กระบวนการงบประมาณของประเทศไทย แบ่งออกได้เป็น 4 ขั้นตอน¹⁷

<u>ขั้นตอนที่ 1</u>	การจัดทำงบประมาณ
<u>ขั้นตอนที่ 2</u>	การอนุมัติงบประมาณ (การพิจารณางบประมาณของรัฐสภา)
<u>ขั้นตอนที่ 3</u>	การบริหารงบประมาณ
<u>ขั้นตอนที่ 4</u>	การติดตามประเมินผล

ภาพที่ 1 แผนภาพแสดงขั้นตอนกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปี

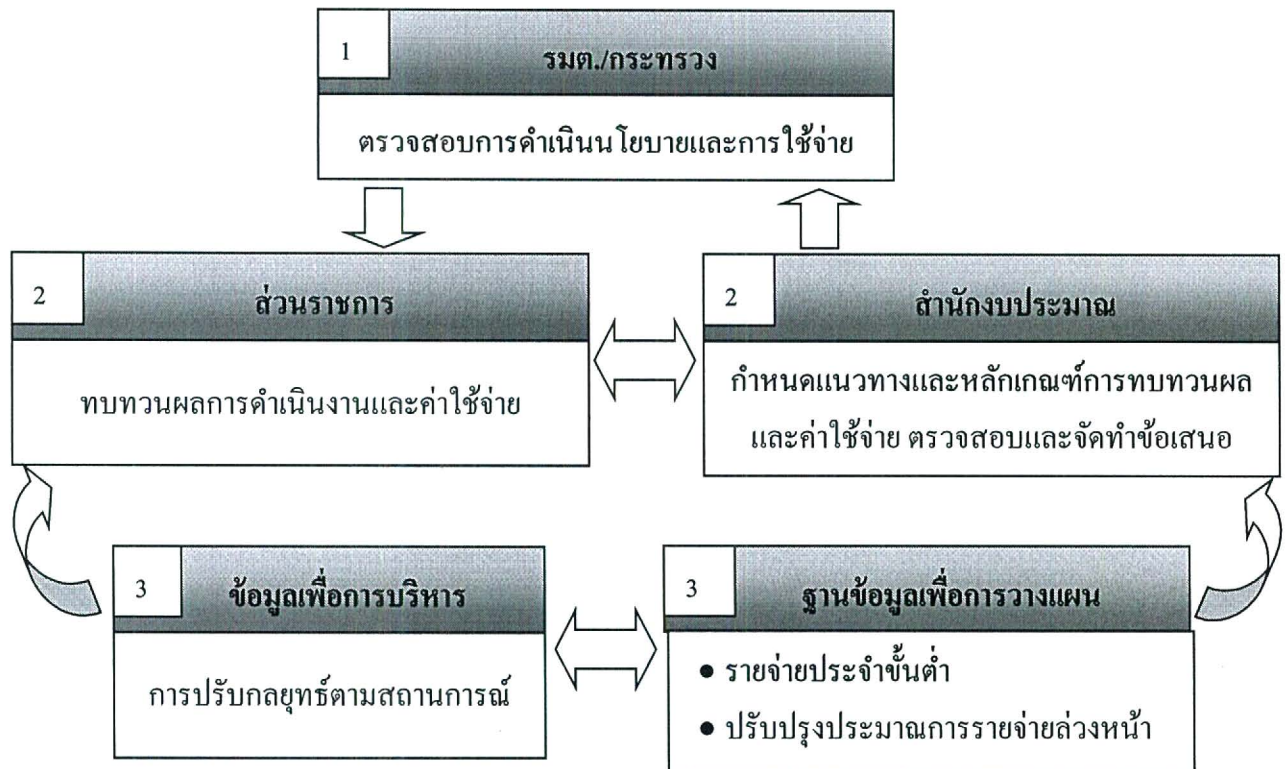


กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน (Budget Process) หรือวิธีการงบประมาณ (Budget Procedure) หมายถึง กระบวนการที่เป็นลำดับขั้นตอนเกี่ยวกับการกำหนดแผนความต้องการในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เริ่มตั้งแต่การทบทวนผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ผ่านมา การจัดทำกรอบวงเงินในระดับมหภาค การเสนอของบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ไปจนถึงขั้นที่รัฐบาลแถลงรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีต่อรัฐสภา เพื่อเสนอรัฐสภาพิจารณาอนุมัติและตราเป็นพระราชบัญญัติ ประกาศใช้เป็นกฎหมายใช้เป็นกรอบในการบริหารและติดตามประเมินผลงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

¹⁷ วรบุตร วักดิ์เพ็ชร. (2536). เอกสารการสอนชุดวิชา การคลังและงบประมาณ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช สาขาวิชาการจัดการ, พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, หน้า 11 – 26.

ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำงบประมาณ

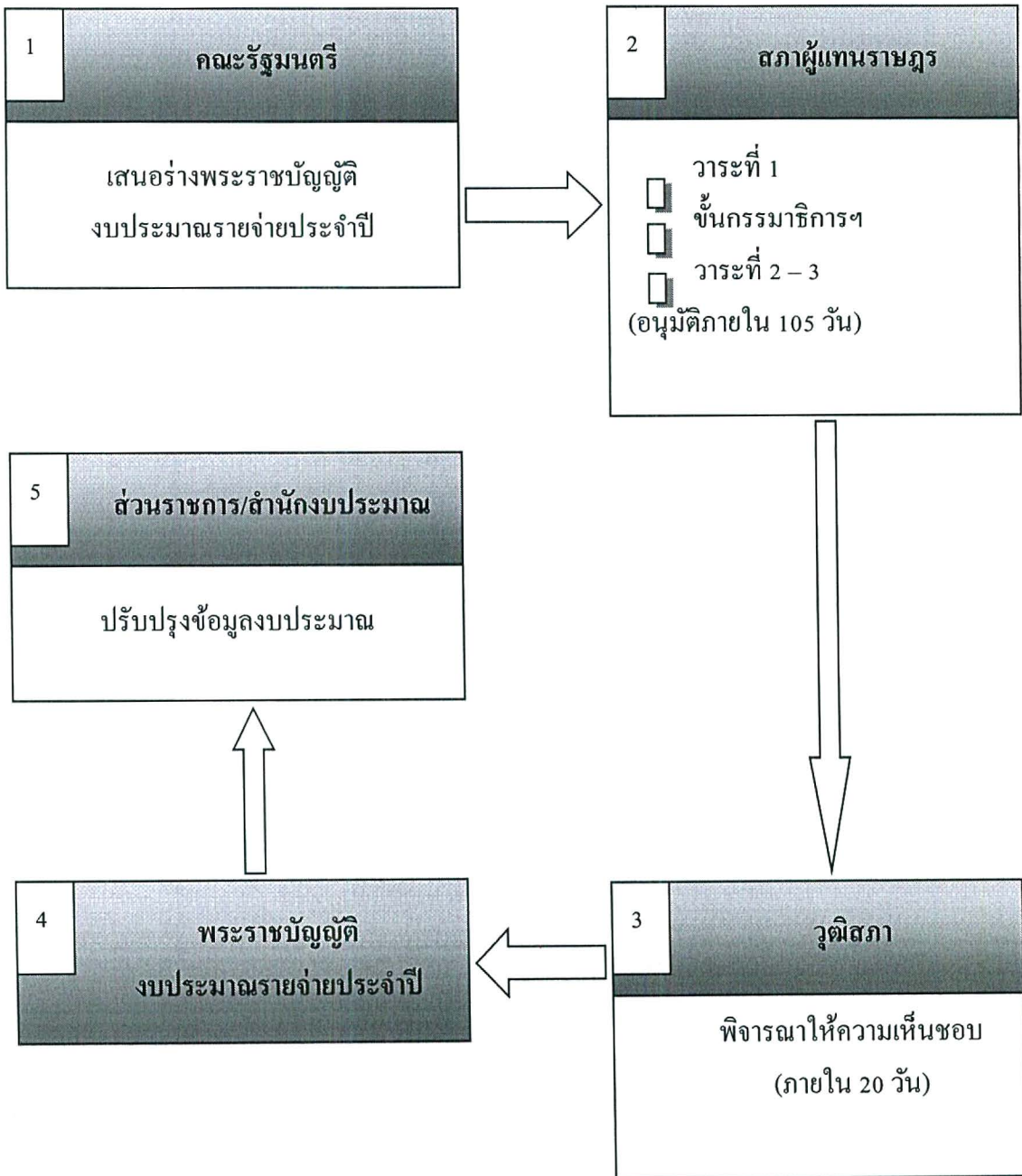
ภาพที่ 2 แผนภาพแสดงขั้นตอนกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี



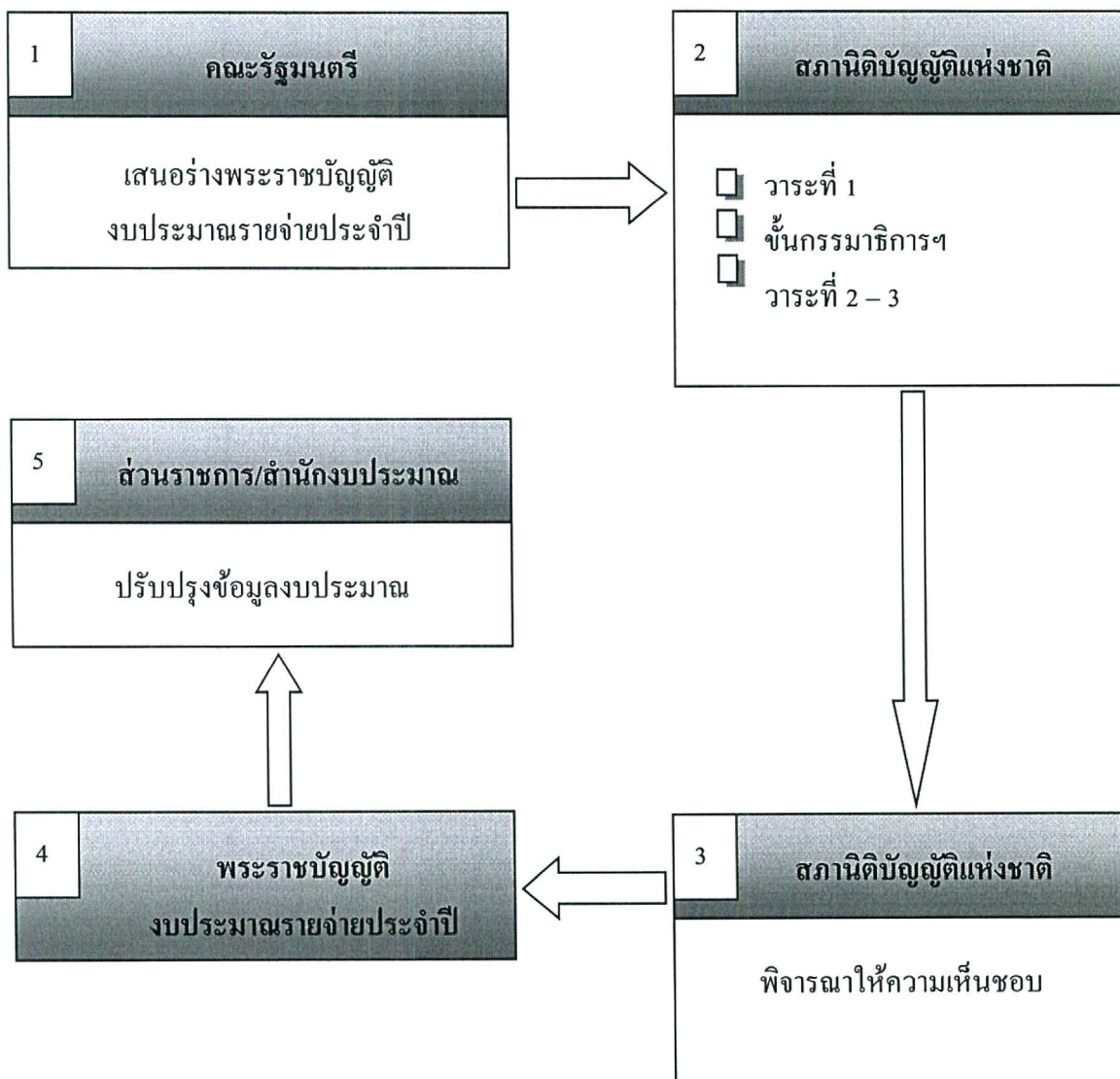
- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณ
- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบนโยบายงบประมาณ/กรอบวงเงิน/โครงสร้าง/ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- สำนักงานประมาณชี้แจงส่วนราชการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ
- ส่วนราชการจัดทำรายละเอียดคำขอและวงเงินงบประมาณเสนอปลัดกระทรวง/รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณารายละเอียดคำขอของงบประมาณและให้ความเห็นชอบส่งสำนักงานประมาณ
- สำนักงานประมาณพิจารณารายละเอียดงบประมาณและเสนอคณะรัฐมนตรี
- คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณและสำนักงานประมาณจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเอกสารประกอบงบประมาณ
- คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเอกสารประกอบงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 2 การอนุมัติงบประมาณ (การพิจารณางบประมาณของรัฐสภา)

ภาพที่ 3 แผนภาพแสดงขั้นตอนกระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา



ภาพที่ 4 แผนภาพแสดงขั้นตอนกระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพร้อมทั้งเอกสารประกอบงบประมาณซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา

โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น¹⁸ ประกอบกับตามมาตรา 145 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ 5 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา ถ้าไม่มีกรณีต้องดำเนินการตามมาตรา 148 (เกี่ยวกับกรณีการส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ) ให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วัน นับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป¹⁹

สำหรับกรณีกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นกระบวนการพิจารณาในกรณีที่มีฝ่ายนิติบัญญัติเพียงสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาตรา 263 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดบทเฉพาะกาลให้ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาตรา 263 วรรคหนึ่ง ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ยังคงทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป และให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามาตรา 263 วรรคหนึ่ง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลงในวันก่อนวันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้²⁰ ดังนั้น กระบวนการพิจารณาจึงมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่มีสองสภาตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้แล้วเสร็จภายใน 105 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา²¹ ประกอบกับตามมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาด

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560), มาตรา 143.

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560), มาตรา 145 และมาตรา 81.

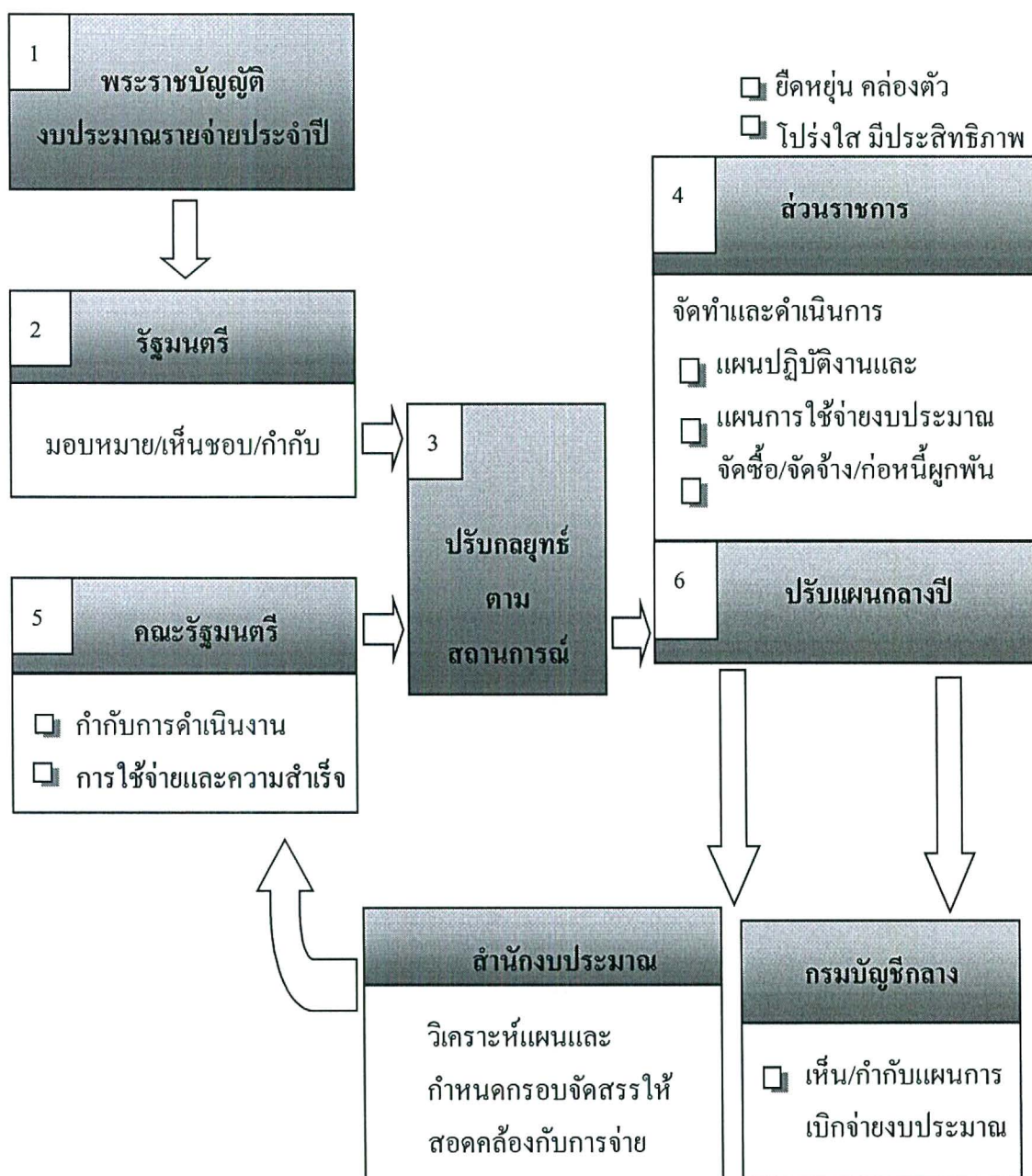
²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560), มาตรา 263 วรรคหนึ่ง.

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560), มาตรา 143.

ว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ²² เพื่อให้ทราบแหล่งที่มา และประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาด้วย

ขั้นตอนที่ 3 การบริหารงบประมาณ

ภาพที่ 5 แผนภาพแสดงขั้นตอนกระบวนการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี

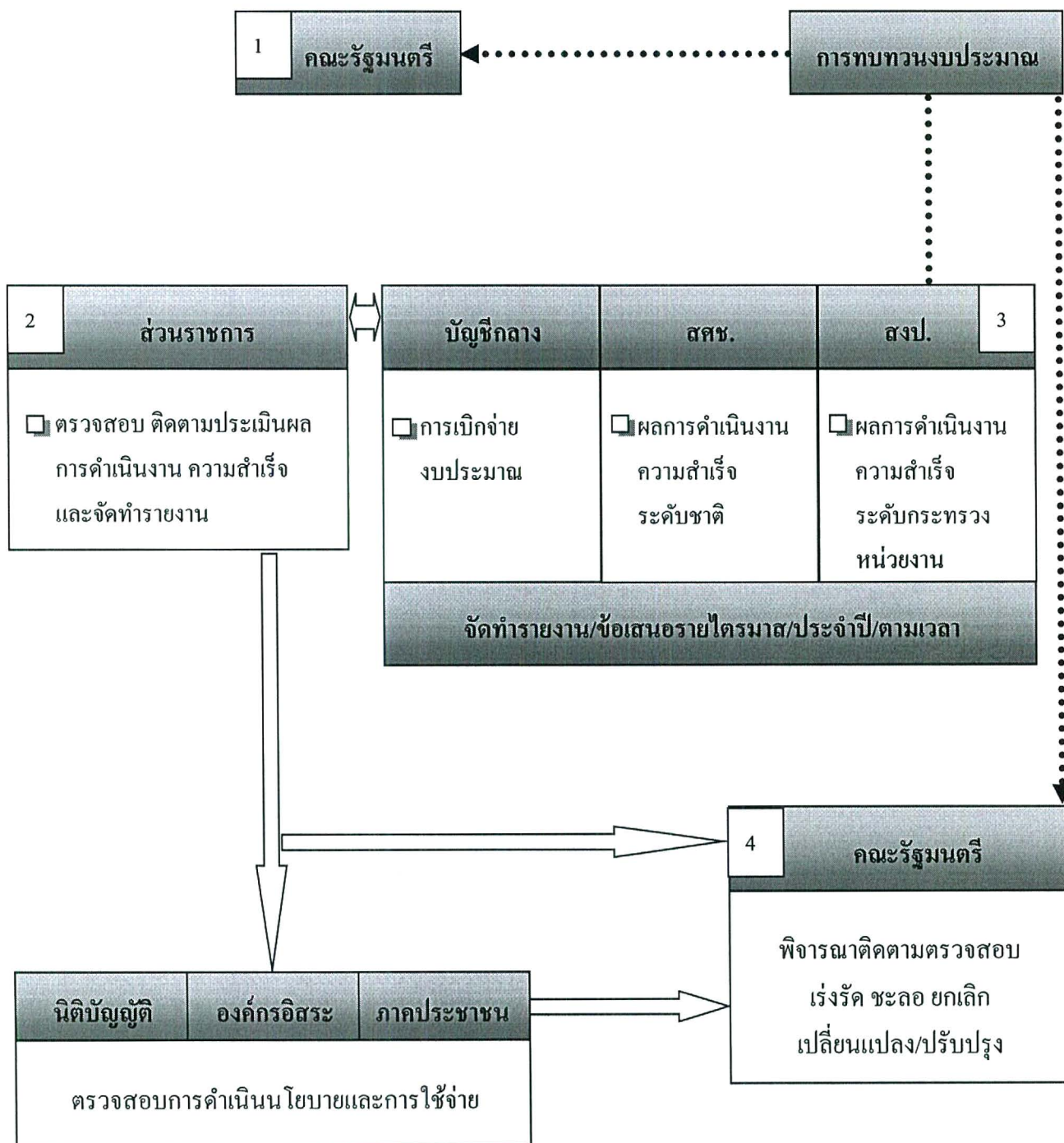


²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560), มาตรา 142.

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามกิจกรรมแผนงบประมาณ โครงการภายในปีงบประมาณนั้น ๆ เพื่อให้ได้ผลผลิตและผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ตามวงเงินที่ระบุในเอกสารงบประมาณ และภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการที่กำหนด ทั้งนี้ เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นกฎหมายแล้วก็เป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารงบประมาณ โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ใช้งบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณรายจ่ายจะต้องวางแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการกระทรวง ผลผลิต โครงการตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งการบริหารงบประมาณเกี่ยวข้องกับการอนุมัติจัดสรรงบประมาณ การโอนเปลี่ยนแปลงรายการ และการกันเงินหลัอมปี การจัดซื้อจัดจ้าง และการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ

ขั้นตอนที่ 4 การติดตามประเมินผล

ภาพที่ 6 แผนภาพแสดงขั้นตอนกระบวนการติดตามประเมินผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี



กระบวนการในขั้นนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การควบคุมงบประมาณและการตรวจสอบงบประมาณ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

การควบคุมงบประมาณ (Budget Control) หมายถึง การที่หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านงบประมาณดำเนินการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ

หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตั้งงบประมาณและตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งมีลักษณะเป็นการตรวจก่อนจ่าย (Pre-audit) นั่นคือตรวจสอบการขอใช้จ่ายเงินแล้วจึงอนุมัติให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐเบิกจ่ายและใช้เงินงบประมาณต่อไปได้

การตรวจสอบงบประมาณ (Budget Audits and Oversight) หมายถึง การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมอย่างหนึ่ง โดยเป็นการควบคุมภายหลังจากที่ได้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณแล้ว ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการตรวจหลังจ่าย (Post-audit)

การควบคุมและตรวจสอบงบประมาณจะเป็นการพิจารณาเฉพาะเพียงด้านงบประมาณรายจ่ายเท่านั้นจะไม่พิจารณาในด้านงบประมาณรายรับ ทั้งนี้ การควบคุมงบประมาณเป็นขั้นตอนหนึ่งของวงจรงบประมาณที่จำเป็นต้องกำหนดขึ้นเพื่อให้แน่ใจว่าแผนการทำงานใดได้ดำเนินการไปตามแนวทางและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยทั่วไปการควบคุมและตรวจสอบจะประกอบด้วยกระบวนการต่าง ๆ ดังนี้

1) ด้านการกำหนดมาตรฐาน เพื่อใช้เป็นเกณฑ์หรือมาตรวัดสำหรับเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งแสดงในรูปต่าง ๆ เช่น เป้าหมาย แผนงาน บรรทัดฐาน

2) ด้านการติดตามวัดผล ขั้นตอนนี้จะประกอบด้วย การกำหนดวิธีการจัดเก็บข้อมูล การตรวจสอบ และการจัดทำรายงาน ซึ่งการติดตามวัดผลจะดำเนินการในทุกระดับขององค์กร โดยทั่วไปผลลัพธ์หรือข้อมูลที่จัดเก็บได้จะถูกนำมาวิเคราะห์และจัดทำรายงานสรุปผลตามรอบเวลาของการดำเนินงาน

3) ด้านการเปรียบเทียบผลลัพธ์กิจกรรม โดยนำข้อมูลที่ได้รับจากการติดตามเทียบกับมาตรฐานที่ระบุในขั้นตอนแรก เพื่อระบุความเบี่ยงเบน หากเกิดความเบี่ยงเบนในทางลบก็หมายถึงเกิดความสูญเสียขึ้นและต้องดำเนินการแก้ไขด้วยกิจกรรมปรับปรุงตามวงจรคุณภาพ แต่หากเกิดความเบี่ยงเบนทางบวกก็แสดงถึงผลกำไรหรือผลิตภาพที่เกิดขึ้น ข้อมูลเหล่านี้จะถูกป้อนกลับเพื่อใช้สำหรับการวางแผนต่อไป

4) ด้านการดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขปัญหา จัดว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการควบคุม โดยมีการทบทวนผลลัพธ์หรือความเบี่ยงเบนที่เกิดขึ้นเพื่อระบุแนวทางแก้ไขและปรับปรุงไม่ให้ปัญหาเดิมเกิดขึ้นซ้ำอีก

5) สามารถทำความเข้าใจได้ง่าย โดยมีการระบุรายละเอียดที่เกี่ยวข้องอย่างครอบคลุมและชัดเจนในการติดตาม ตรวจสอบการบริหารงาน และการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลว่ามีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ของนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และภาคประชาชนทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินนโยบายและการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลนั่นเอง

บทที่ 3

วิธีการศึกษา

การศึกษาแนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลด้านกฎหมายเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ศึกษาศรณี : การวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ให้มีฐานข้อมูลที่เพียงพอครบถ้วนถูกต้อง และสามารถสนับสนุนข้อมูลได้อย่างรวดเร็วในด้านกฎหมาย ที่เป็นการตอบสนองความต้องการของสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสมาชิก โดยเป้าหมายสูงสุดของความสำเร็จในองค์กร คือ การพัฒนาระบบในทุกด้านของการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่การพัฒนาข้อมูลทางวิชาการและคุณภาพการให้บริการที่มีประสิทธิผล และสอดคล้องประสานกันไปทั้งองค์กร

3.1 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาแนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลด้านกฎหมายเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ศึกษาศรณี : การวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ การศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ประกอบด้วย

3.1.1 เอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) เช่น บันทึกการประชุม และรายงานการประชุม (ชวเลข) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

3.1.2 เอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) เช่น บทความทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และตำราทางวิชาการต่าง ๆ แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

3.1.3 แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณและการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภา

3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้มีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

3.2.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) เป็นการศึกษาและวิเคราะห์เนื้อหาเกี่ยวกับบทบัญญัติกรอบการพิจารณา บทบัญญัติข้อห้าม และบทบัญญัติการฝ่าฝืนข้อห้ามในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3.2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) เป็นการศึกษาและวิเคราะห์เนื้อหาจากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3.2.3 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) เป็นการศึกษาและวิเคราะห์เนื้อหาจากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณและการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภา

3.3 ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล

การศึกษานี้จัดเก็บข้อมูลในช่วงระยะเวลา เดือนมีนาคม - เดือนพฤษภาคม 2561

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา จำแนก แยกแยะ วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล และถอดประเด็นเนื้อหาสำคัญ เพื่อนำไปสู่การสร้างข้อสรุปในการตอบวัตถุประสงค์การศึกษา

บทที่ 4

การวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

การวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบัญญัติการพิจารณา บทบัญญัติข้อห้าม และบทบัญญัติการฝ่าฝืนข้อห้ามในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยได้ศึกษา เปรียบเทียบ และวิเคราะห์ สภาพปัญหา ผลกระทบ และขั้นตอนการดำเนินงาน รายละเอียดปรากฏตามบทที่ 1 บทที่ 2 และบทที่ 3 ที่ผ่านมา และศึกษาจากเอกสารตำราวิชาการ งานวิจัย แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง โดยเห็นว่าจากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำการศึกษาเปรียบเทียบ และวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเห็นว่าบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการมีส่วนสำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา / สภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวมทั้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ บทบาทด้านการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภาและบทบาทด้านการศึกษาสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะและอยู่ในอำนาจของสภาโดยคณะกรรมการมีความสำคัญต่อการแสดงบทบาทหน้าที่ของสภา และการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการวิสามัญในการประชุมผู้ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการควรเป็นผู้ช่วยของประธานในที่ประชุมต้องเป็นผู้มีความคิดสร้างสรรค์ปรับปรุงงาน กล่าวคือ การเป็นฝ่ายเลขานุการที่ประชุมหากเป็นผู้ที่คอยรับคำสั่งจากประธานและปฏิบัติตามคำสั่งก็เป็นเพียงผู้ที่คอยทำตามไม่ได้ช่วยคิดคุณค่าก็จะมีน้อยมาก ฝ่ายเลขานุการต้องช่วยคิดสร้างสรรค์ด้วยการคิดปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขคัดแปลงให้งานประชุมพัฒนาไปด้วยดีมีประสิทธิภาพเพิ่มความสะดวกรวดเร็ว ประหยัดเวลา การอภิปราย และการบริหารกลั่นกรองงานประชุมให้สนองตอบต่อความต้องการของผู้ร่วมการประชุมได้ดียิ่งขึ้น โดยเห็นว่าเลขานุการจะต้องมีสมรรถภาพในการทำงานมิใช่เป็นบุคคลที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาควรที่จะคิดวิเคราะห์เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การศึกษาในเรื่องดังกล่าวจึงสนองตอบต่อแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในทฤษฎีการจัดการเรียนรู้ (Knowledge Management: KM) ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกระบวนการจัดการเรียนรู้ และใช้แนวคิดในการจัดทำฐานข้อมูลมาจัดการฐานข้อมูลและออกแบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ในองค์กร โดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะต้องพิจารณาตามหลักนิติธรรม หลักคุณภาพแห่งอำนาจ และหลักความโปร่งใสทางการคลัง ประกอบกับแนวทางการร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแนวทางการดำเนินการพิจารณากฎหมายของฝ่ายบริหารตามหลักดังกล่าวด้วย

ดังนั้น จึงสามารถสรุปผลการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อมูลด้านกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติกรอบการพิจารณา บทบัญญัติข้อห้าม และบทบัญญัติการฝ่าฝืนข้อห้ามในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

4.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ²³

ตามมาตรา 144 ประกอบมาตรา 263 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ยังคงทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

จากผลการศึกษาพบว่าเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

1) บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมายเพื่อวางมาตรการและเงื่อนไขในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมทั้งกำหนดคบทลงโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ รวมถึงคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว²⁴

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560), มาตรา 144.

²⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. บันทึกการประชุมและรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 104 วันจันทร์ที่ 14 มีนาคม 2559.

2) มาตรา 144 วรรคหนึ่ง บทบัญญัติลักษณะนี้เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการแต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

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

3) มาตรา 144 วรรคสอง บัญญัติขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการการการเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประโยชน์อันเป็นส่วนตน มิได้ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

4) มาตรา 144 วรรคสาม บัญญัติขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมายเพื่อเป็นการกำหนดให้มีการตรวจสอบกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เพื่อเป็นการป้องกันการครอบงำการใช้จ่ายงบประมาณ และเป็นการกำหนดโทษในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีการกระทำที่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อเป็นการอุดช่องว่างในการนำงบประมาณของประเทศไปใช้โดยไม่คำนึงถึงแบบแผนที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ ซึ่งแบ่งโทษเป็นดังนี้

- การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา โดยให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ ด้วย

- คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ ด้วย

5) มาตรา 144 วรรคสี่ บัญญัติขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมายเพื่อเป็นการกำหนดหลักการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รู้เห็นถึงการกระทำอันฝ่าฝืนเกี่ยวกับการแปรญัตติงบประมาณ หรือมีส่วน โดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายแจ้งการกระทำดังกล่าวต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อเป็นการป้องกันการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ประกอบกับที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยและวางหลักไว้จำนวน 5 เรื่อง เพื่อประกอบการวิเคราะห์ ดังนี้

1. **แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2543** เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กรณีคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 ของสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการวิสามัญมีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้หรือไม่ ตามมาตรา 180 วรรคห้าและวรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

2. **แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2546** เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มาตรา 17 เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 180 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่

3. **แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2551** เรื่อง สมาชิกวุฒิสภาเสนอความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 168 วรรคเจ็ด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคเจ็ด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่

4. **แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2552** เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นตามมาตรา 168 วรรคเจ็ด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 168 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ เกี่ยวกับประเด็นกระบวนการพิจารณาคำขอเพิ่มงบประมาณของส่วนราชการของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอนั้น เป็นกระบวนการที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 168 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่

5. แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่

4.1.1 บทบัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับการแปรญัตติ²⁵

ตามมาตรา 144 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวน ในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

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

ประเด็นการศึกษาและวิเคราะห์ในกรณีดังกล่าว จากผลการศึกษาพบว่าตามมาตรา 180 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 168 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 144 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีหลักการเดียวกันที่ห้ามสมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่แปรญัตติลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่เป็นเงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ หรือเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย เนื่องจากรายจ่ายดังกล่าวเป็นรายจ่ายที่เป็นข้อผูกพันที่รัฐบาลต้องจ่าย ดังนั้น หากฝ่ายนิติบัญญัติปรับลดรายจ่ายดังกล่าว ก็จะมีผลทำให้รัฐบาลไม่ได้จ่ายเงินตามข้อผูกพันนั้นและเพื่อป้องกันมิให้สภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายจนมีผลให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ประกอบกับเจตนารมณ์ของมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมายเพื่อวางมาตรการและเงื่อนไขในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งกำหนดบทลงโทษในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมาธิการ รวมถึง

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560), มาตรา 144 วรรคหนึ่ง.

คณะรัฐมนตรีซึ่งมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการแปรรูปตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย โดยห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรรูปมติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวน ในรายการ แต่อาจแปรรูปมติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใด อย่างหนึ่ง ดังนี้ (1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยและวางหลักไว้ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 32/2543 จากผลการศึกษาพบว่าในกรณีดังกล่าวหลักการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่อาจมีอำนาจเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวน ในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จากหลักการดังกล่าวมีผลทำให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจเสนอคำขอ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญได้ โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาและเมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวน ในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณด้วยตนเอง แล้ว คณะกรรมการวิสามัญในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรให้ปฏิบัติหน้าที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ย่อมไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวน ในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณได้ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญและกรรมการวิสามัญทั้งที่เป็นและมีได้ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่อาจเสนอหรือยกคำขอของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้ให้ความเห็นชอบขึ้นพิจารณาได้

ประเด็นข้อสังเกตเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้จากผลการศึกษาพบว่า เป็นการวินิจฉัยตามมาตรา 180 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่โดยที่ มาตรา 168 วรรคแปด และวรรคเก้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติ ให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงาน โดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของ รัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับ การจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอให้สามารถเสนอคำขอแปรรูปมติต่อคณะกรรมการวิสามัญได้โดยตรง ดังนั้น หลักการห้ามเสนอคำขอของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญ

ตามคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงไม่นำมาใช้บังคับกับการของบประมาณเพิ่มเติมของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรปกครองตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.1.2 บทบัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย²⁶

ตามมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนร่วมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้

ประเด็นการศึกษาและวิเคราะห์ในกรณีดังกล่าวจากผลการศึกษาพบว่าหลักการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการเข้ามามีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา 180 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และต่อมาในบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวเช่นเดียวกัน ประกอบกับเจตนารมณ์ของมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมายเพื่อวางมาตรการและเงื่อนไขในการแปรญัตติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมทั้งกำหนดบทลงโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ รวมถึงคณะรัฐมนตรีซึ่งมีส่วนร่วมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนร่วมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประโยชน์ อันเป็นส่วนตน มิได้ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อยกเลิกงบประมาณรายจ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกกันว่า “งบ ส.ส.” หรือ “งบหาเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” หรือที่มีการเรียกชื่อโครงการอย่างเป็นทางการว่า “งบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด” ซึ่งแต่เดิมเคยมีการจัดสรรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ตามมาตรา 180

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560), มาตรา 144 วรรคสอง.

วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 168 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนร่วมไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้ ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้นำหลักการดังกล่าวนี้มาบัญญัติไว้ในมาตรา 144 วรรคสอง เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการ ใช้วิธีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์จากการที่ตนมีหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายหรือนำงบประมาณนั้นลงไปในพื้นที่เลือกตั้งของตนเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

อย่างไรก็ตามอาจมีผู้สงสัยว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภานั้น กรณีใดหรือการกระทำลักษณะใดที่จะถือว่าเป็นการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนร่วมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายอันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

อาจกล่าวได้ว่าการกระทำที่อาจเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติหรือหลักการดังกล่าว ส่วนใหญ่มักจะเกิดขึ้นหรือมักจะมีการโต้แย้งกันในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เหตุผลที่กรณีดังกล่าวไม่ค่อยจะเกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา เนื่องจากในการพิจารณาของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติว่าวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ดังนั้น การกระทำที่อาจเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติหรือหลักการดังกล่าวจึงไม่อาจเกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา

สำหรับในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้น โดยปกติเมื่อ สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือการพิจารณาขั้นแปรญัตติ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญจะมีอำนาจในการพิจารณารายละเอียดและปรับลดหรือตัดทอนงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจในรายการต่าง ๆ ลงได้ และโดยส่วนใหญ่แล้วการกล่าวอ้างว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ

มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้น มักจะเกิดขึ้นหรือมักจะมีการโต้แย้งกันในขั้นการพิจารณาแปรญัตติโดยคณะกรรมการวิสามัญนี้ ดังนั้น หากฝ่ายนิติบัญญัติฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวก็จะมีผลเป็นการกระทำที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากผลการศึกษาพบว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมาเคยมีการเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาและวินิจฉัยในกรณีเรื่องดังกล่าวแล้ว จำนวน 3 เรื่อง ได้แก่ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2546 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2551 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2552 โดยข้อเท็จจริงสรุปที่เคยเกิดขึ้นและศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวที่มีสาระน่าสนใจดังกล่าว เพื่อเป็นกรณีตัวอย่างสำหรับประกอบการทำความเข้าใจในเรื่องต้น โดยสามารถที่จะศึกษาในรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนี้

1. ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยและวางหลักไว้ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2546 จากผลการศึกษาพบว่าในกรณีดังกล่าวกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยสังเขปมีว่าเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วและมอบนโยบายให้กระทรวงและหน่วยงานไปกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องพิจารณาจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สำนักงานประมาณจัดทำข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบสำนักงานประมาณจะดำเนินการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบก่อนนำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นสามวาระ ในวาระที่หนึ่งเป็นขั้นรับหลักการเมื่อรับหลักการแล้วสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยมีอำนาจพิจารณารายละเอียดและปรับลดงบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานในรายการต่าง ๆ เมื่อปรับลดได้จำนวนเท่าใดและคณะรัฐมนตรีจะขอเพิ่มงบประมาณโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอเพิ่มงบประมาณให้แก่กระทรวงและหน่วยงานเพื่อจัดทำคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมส่งไปยังสำนักงานประมาณ รวบรวมเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอรายงานพร้อมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง จากนั้นจะพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สามก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มาตรา 17 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนากองทัพอากาศไทย ข้อเท็จจริงฟังได้ว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำโครงการในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งสองกรณี โดยมีหลักเกณฑ์ที่ต้องเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับประเทศและแผนการพัฒนากองทัพอากาศตามที่คณะรัฐมนตรีวางไว้ ทั้งนี้ได้ผู้ผ่านการพิจารณากลับกรของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายและจัดส่งสำนักงานประมาณเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญเพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบและไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 หรืออนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้อำนาจหน้าที่เพิ่มเติมรายการและกระทำด้วยประการใด ๆ ในงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนากองทัพอากาศไทย อันมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มาตรา 17 ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใด จึงวินิจฉัยว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มาตรา 17 เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับประเทศและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนากองทัพอากาศไทยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 180 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

2. ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยและวางหลักไว้ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2551 จากผลการศึกษาพบว่าในกรณีดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีว่านายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีได้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มิได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ได้รับแต่งตั้งต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพลงด้วยเหตุที่เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ดังนั้น รัฐมนตรีซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะตัวอีกด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อรัฐสภาและเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญแล้ว จึงถือว่าการเสนอเรื่องดังกล่าวเป็นการกระทำโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มี

อำนาจตัดสินใจกระทำในรูปของมติคณะรัฐมนตรี โดยการตัดสินใจของรัฐมนตรีที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมิได้กระทำในฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า การเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีที่จัดทำขึ้น โดยส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจและการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ได้ดำเนินการไปตามกระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ กรณีจึงฟังไม่ได้ว่ามีกรกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3. ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยและวางหลักไว้ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2552 จากผลการศึกษาพบว่าในกรณีดังกล่าวแม้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรีมียอดเงินงบประมาณเกินกว่าที่คณะกรรมการวิสามัญได้มีมติปรับลดหน่วยงานดังกล่าวถึง 5 เท่าก็ตาม แต่การจัดทำคำขอของรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติมในลักษณะดังกล่าวเป็นการเสนอเพื่อเป็นทางเลือกให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาว่ารายการใดมีความเหมาะสมในการดำเนินการหรือโครงการใดที่เป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเพื่อให้มีความสอดคล้องกับนโยบายสาธารณะที่สำคัญของรัฐบาล และสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของชาติ ซึ่งตัวแทนของประชาชนจะรู้ว่าประชาชนภาคส่วนใดที่มีความเดือดร้อนมากกว่า ทั้งนี้ การพิจารณาดังกล่าวจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าการปรับเพิ่มจะต้องไม่เกินกว่าที่ได้ปรับลดไปและเมื่อรวมยอดทั้งหมดแล้วจะต้องไม่เกินกว่างบประมาณตามวงเงินที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในครั้งแรก การดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.1.3 บทบัญญัติเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560²⁷

ตามมาตรา 144 วรรคสามและวรรคห้าของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาและศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว สำหรับผลในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล หากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกรกระทำดังกล่าวแล้ว แต่มิได้สั่งยับยั้ง

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560), มาตรา 144 วรรคสาม และวรรคห้า.

ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย โดยการเรียกเงินคืนดังกล่าวให้กระทำได้ภายใน 20 ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น

ประเด็นการศึกษาและวิเคราะห์ในกรณีดังกล่าว จากผลการศึกษาพบว่า ตามมาตรา 180 วรรคเจ็ด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 168 วรรคเจ็ด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 144 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้โดยมีหลักการเดียวกันเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาสามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาโดยศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณา วินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือภายในสิบห้าวัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวให้การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือคณะกรรมการ ใช้วิธีการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์จากการ ที่ตนมีหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายหรือนำงบประมาณนั้นลงไป ในเขตพื้นที่เลือกตั้ง ของตนเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ประกอบกับเจตนารมณ์ของมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการ ปฏิรูปด้านกฎหมายเพื่อวางมาตรการและเงื่อนไขในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งกำหนดบทลงโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ รวมถึง คณะรัฐมนตรีซึ่งมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว เพื่อเป็น การกำหนดให้มีการตรวจสอบกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเป็นการ ป้องกันการครอบงำการใช้จ่ายงบประมาณ

หลักการใหม่ในกรณีดังกล่าวตามมาตรา 144 วรรคสามตอนท้ายและวรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จากผลการศึกษาพบว่า ได้เพิ่มหลักการ ใหม่อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการฝ่าฝืน ข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวว่าหากเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้กระทำการให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้ว แต่มิได้ ตั้งยับยั้งให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและ

ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย โดยการเรียกเงินคืนดังกล่าวให้กระทำได้ภายใน 20 ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น ประกอบกับเจตนารมณ์มาตรา 144 วรรคสามตอนท้ายและวรรคห้าของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมายเพื่อเป็นการกำหนดให้มีการตรวจสอบตนเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเป็นการป้องกันการครอบงำการใช้จ่ายงบประมาณ และเป็นการกำหนดโทษ ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการ มีการกระทำที่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อเป็นการอุดช่องว่างในการนำงบประมาณของประเทศไปใช้โดยไม่คำนึงถึงแบบแผนที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ซึ่งแบ่งโทษเป็นดังนี้

- การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา โดยให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ ด้วย

- คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่าการกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ ด้วย

4.1.4 บทบัญญัติเกี่ยวกับการพ้นจากรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ²⁸

ตามมาตรา 144 วรรคสี่และวรรคหกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณ โดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือ หรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบให้พ้นจากความรับผิด เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งให้ดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน หากเห็นว่ามีมูลให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไป และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้

ประเด็นการศึกษาและวิเคราะห์ในกรณีดังกล่าว จากผลการศึกษาพบว่าตามมาตรา 144 วรรคสี่และวรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มหลักการใหม่เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำเนินการ โดยสุจริตอันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณ โดยรู้ว่ามี การดำเนินการ

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560), มาตรา 144 วรรคสี่และวรรคหก.

อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบเมื่อ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งให้ดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับ โดยพลัน หากเห็นว่ามิมีมูลให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไป และไม่ว่ากรณี จะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือ บุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้ ประกอบกับเจตนารมณ์ของมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมาย เพื่อวางมาตรการและเงื่อนไขในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมทั้งกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา กรรมการบริหาร รวมถึงคณะรัฐมนตรีซึ่งมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือ ทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว เพื่อเป็นการกำหนดหลักการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รู้เห็น ถึงการกระทำ อันฝ่าฝืนเกี่ยวกับการแปรญัตติงบประมาณ หรือมีส่วน โดยทางตรงหรือทางอ้อมในการ ใช้งบประมาณรายจ่ายแจ้งการกระทำดังกล่าวต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อเป็นการป้องกันการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

4.2 การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ²⁹

ตามมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและ งบประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้อง กับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วย วินัยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้ทราบแหล่งที่มาและงบประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนา ต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาด้วย

ประเด็นการศึกษาและวิเคราะห์ในกรณีดังกล่าว จากผลการศึกษาพบว่าตามมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มหลักการใหม่อันเป็นบทบัญญัติ เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มา และงบประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้อง กับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วย วินัยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้ทราบแหล่งที่มาและงบประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนา ต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาด้วย

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560), มาตรา 142.

4.3 การจัดสรรงบประมาณ³⁰

ตามมาตรา 141 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาลองค์กรอิสระและองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการบริหารโดยตรงก็ได้

ประเด็นการศึกษาและวิเคราะห์ในกรณีดังกล่าว จากผลการศึกษาพบว่าตามมาตรา 168 วรรคแปด และวรรคเก้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 141 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีหลักการเดียวกันที่กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระและองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการบริหารโดยตรงก็ได้ ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเพื่อเป็นหลักประกันแก่หน่วยงานดังกล่าวว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นจะถูกต้องตรวจสอบ โดยคณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำในการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเพื่อให้คณะกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาอย่างรอบคอบว่าการที่ฝ่ายบริหารได้ปรับลดงบประมาณขององค์กรดังกล่าวเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการหรือไม่ อันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐเพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้เป็นไปโดยอิสระและทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยมิต้องถูกรอบงำจากฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ภายใต้ความเป็นอิสระดังกล่าวกระบวนการจัดทำและการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของฝ่ายบริหารก็มีความสำคัญเช่นกัน โดยหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรให้สอดคล้องกับรายจ่ายของรัฐและรายจ่ายตามข้อผูกพันที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรมภายใต้กรอบภารกิจของประเทศอีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับรายรับที่จะนำมาจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณอันมีอยู่อย่างจำกัด จึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นของรัฐ

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560), มาตรา 141 วรรคสอง.

ที่ไม่สามารถจะจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นได้ตามวงเงินที่เสนอขอรับการสนับสนุน โดยอาจมีการตัดทอนหรือเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นตามลำดับความสำคัญและความจำเป็นของการบริหารกิจการบ้านเมือง

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยและวางหลักไว้ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556 จากผลการศึกษาพบว่าในกรณีดังกล่าวมาตรา 168 วรรคแปด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่ารัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญและวรรคเก้า บัญญัติว่าในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการในการพิจารณา งบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด เพื่อเป็นหลักประกันแก่หน่วยงาน ดังกล่าวว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นจะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำในการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้การจัดสรร งบประมาณของรัฐเพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้ เป็นไปโดยอิสระ และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีต้องถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2557 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นได้ มีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 โดยมาตรา 27 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ รายจ่ายของหน่วยงานของศาลและมาตรา 28 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายของ หน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 222 วรรคสาม มาตรา 227 วรรคสามและมาตรา 251 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยธุรการที่เป็น อิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นภายใต้ความเป็นอิสระดังกล่าว กระบวนการจัดทำและการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของฝ่ายบริหารก็มีความสำคัญเช่นกัน โดยหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และ หน่วยงานอื่นนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรให้สอดคล้องกับรายจ่ายของรัฐและรายจ่ายตาม ข้อผูกพันที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรมภายใต้กรอบภารกิจของประเทศ อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับรายรับที่จะนำมาจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณอันมีอยู่อย่างจำกัดจึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นของรัฐที่ไม่สามารถจะจัดสรร

งบประมาณให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นได้ตามวงเงินที่เสนอขอรับการสนับสนุน โดยอาจมีการตัดทอนหรือเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ตามลำดับความสำคัญและความจำเป็นของการบริหารกิจการบ้านเมือง

สำหรับข้อโต้แย้งว่าสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครองและสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ได้รับโอกาสชี้แจงในชั้นการแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญนั้นเห็นว่ามาตรา 168 วรรคเก้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติแต่เพียงว่าการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามพรรคแปดหากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอให้สามารถเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง โดยมีได้มีบทบังคับเด็ดขาดให้คณะกรรมการต้องเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในการแปรญัตติแต่อย่างใด แม้มาตรา 168 วรรคเก้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการต้องรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็นของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามพรรคแปดในชั้นการแปรญัตติก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการให้ความเป็นธรรมแก่หน่วยงานตามมาตรา 168 วรรคแปด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น จึงควรที่จะให้หน่วยงานดังกล่าวมีโอกาสแสดงเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการได้โดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าหน่วยงานทั้งสามมี โอกาสได้ชี้แจงแสดงเหตุผลการขอต่อคณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการวิสามัญแล้ว และคณะกรรมการวิสามัญก็ได้รับรายงานของคณะกรรมการอีกทั้ง ได้รับทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวประกอบการพิจารณาแล้ว กรณีจึงยังไม่ถึงขนาดเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยปราศจากหลักเกณฑ์และเหตุผล อันจะทำให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประเด็นข้อสังเกตเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ จากผลการศึกษาพบว่าเป็นการวินิจฉัยตามมาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักโดยเห็นว่ามาตรา 168 วรรคเก้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติแต่เพียงว่าการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามพรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอให้สามารถเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง โดยมีได้มีบทบังคับเด็ดขาดให้

คณะกรรมการการต้องเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในการแปรญัตติแต่อย่างใด แม้มาตรา 168 วรรคเก้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการการต้องรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็นของรัฐสภา ศาลและองค์กรตามวรรคแปดในชั้นการแปรญัตติก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการให้ความเป็นธรรมแก่หน่วยงานตามมาตรา 168 วรรคแปด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น จึงควรที่จะให้หน่วยงานดังกล่าวมีโอกาสแสดงเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการการได้โดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล

4.4 กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ³¹

ตามมาตรา 278 ประกอบมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐให้แล้วเสร็จและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายใน 240 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยกำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ

ประเด็นการศึกษาและวิเคราะห์ในกรณีดังกล่าว จากผลการศึกษาพบว่าตามมาตรา 278 ประกอบมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มหลักการใหม่ อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐให้แล้วเสร็จและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายใน 240 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยกำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560), มาตรา 278 ประกอบมาตรา 62.

ประกอบกับเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับมาตรา 141 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระและองค์การอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐด้วย

4.5 แผนงาน/แนวทางการดำเนินการ

ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแผนงานและแนวทางในการดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลองค์ความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยเป็นการวิเคราะห์ห้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวกับกรอบการพิจารณาและข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อสนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายให้แก่คณะกรรมการ โดยกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานซึ่งสามารถสรุปขั้นตอนในการดำเนินการ ดังนี้

4.5.1 แผนการดำเนินงาน/ระยะเวลาดำเนินการ

ลำดับ	ขั้นตอนการดำเนินการ	ระยะเวลาดำเนินการ		
		เดือนที่ 1	เดือนที่ 2	เดือนที่ 3
1	การศึกษาหน้าที่และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560			
	การศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) เช่น บันทึกการประชุม และรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ			
	การศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) เช่น บทความทางวิชาการ งานวิจัย และตำราทางวิชาการต่าง ๆ แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง			
	ศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณและการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภาที่ได้วินิจฉัยและวางหลักไว้แล้ว			

ลำดับ	ขั้นตอนการดำเนินการ	ระยะเวลาดำเนินการ		
		เดือนที่ 1	เดือนที่ 2	เดือนที่ 3
2	การวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2.1.1 บทบัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับการแปรญัตติ 2.1.2 บทบัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย 2.1.3 บทบัญญัติเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 2.1.4 บทบัญญัติเกี่ยวกับการพ้นจากความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2.2 การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2.3 การจัดสรรงบประมาณ 2.4 กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ			
3	นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น			
4	จัดพิมพ์เอกสารที่เกี่ยวข้อง			
5	นำฐานข้อมูลองค์ความรู้ “การวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ลงระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ภายในองค์กร (Intranet)			

หมายเหตุ : ปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันเมื่อมีแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม

4.5.2 ขั้นตอนการรวบรวมและศึกษาข้อมูล ดังนี้

1) สืบค้นและศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2) สืบค้นและศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) เช่น บันทึกการประชุม และรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

3) สืบค้นและศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) เช่น บทความทางวิชาการ งานวิจัย และตำราทางวิชาการต่าง ๆ แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมทั้งกฎหมายระเบียบ หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

4) สืบค้นและศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณและการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภาที่ได้วินิจฉัยและวางหลักไว้แล้ว

4.5.3 ขั้นตอนการดำเนินงาน

ผู้ศึกษาได้นำผลจากการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวมาดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลองค์ความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อสนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายให้แก่คณะกรรมการฯ ดังนี้

1) สรุปรูปร่างข้อมูลการวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อสนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายให้แก่คณะกรรมการวิสามัญ

2) จัดพิมพ์เอกสารการจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อสนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายให้แก่คณะกรรมการ

3) ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารการจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อสนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายให้แก่คณะกรรมการ

4) นำเสนอเอกสารการจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อสนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายให้แก่คณะกรรมการต่อผู้บังคับบัญชา และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

5) ปรับแก้ไขเอกสารการจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อสนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายให้แก่คณะกรรมการ

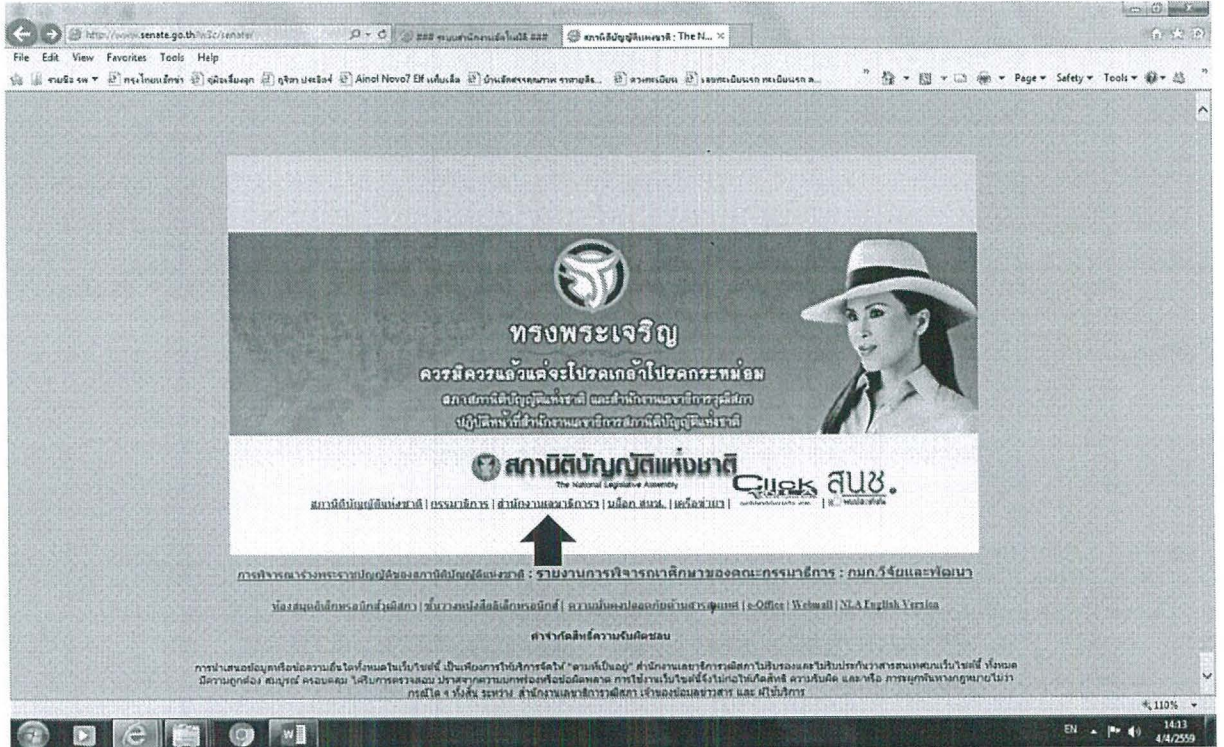
ที่ผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเสนอปรับปรุงแก้ไข

6) เสนอรูปเล่มเอกสารการจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อสนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายให้แก่คณะกรรมการต่อผู้บังคับบัญชาใช้เป็นแนวทางในการประกอบการพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 2 ให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

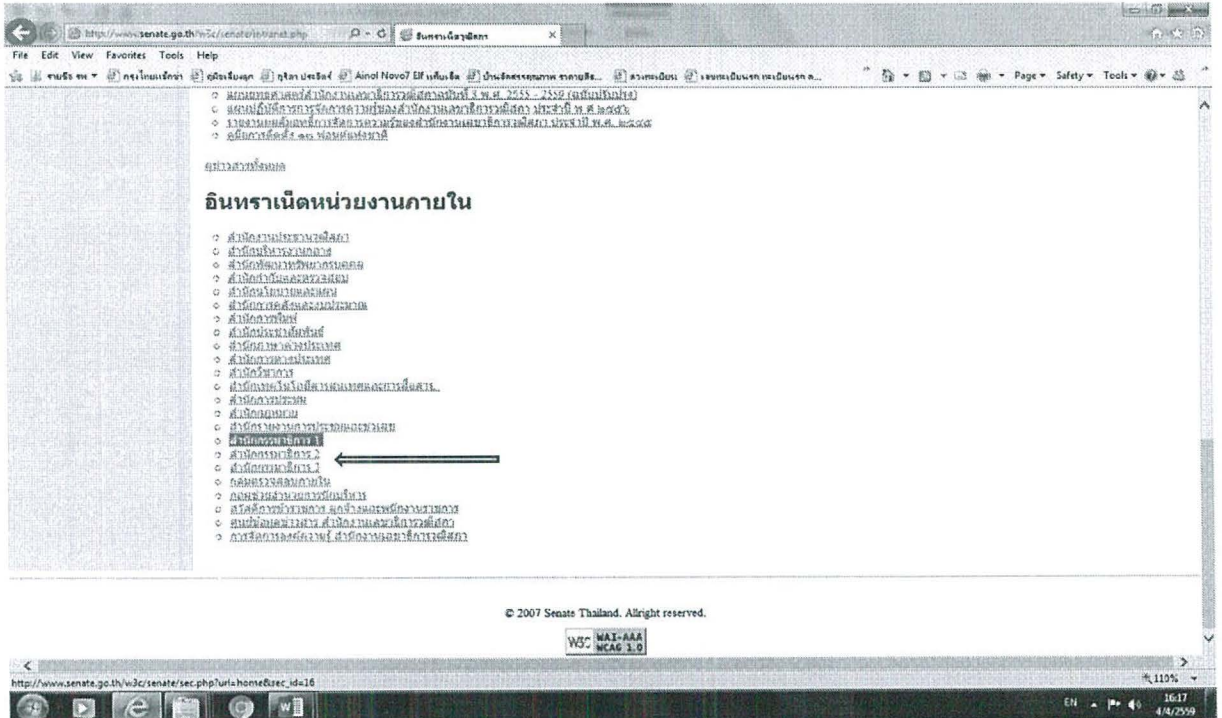
7) นำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อสนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายให้แก่คณะกรรมการจัดเก็บไว้ในคอมพิวเตอร์ และนำไปพัฒนาเป็นระบบฐานข้อมูลบนหน้าเว็บเพจของสำนักกรรมการ 1 และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้สามารถสืบค้นข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ต รวมทั้งจัดทำในรูปแบบซีดีรอม (CD-RW) หรือรวมเป็นเอกสารรูปเล่มได้

รูปภาพ : ตัวอย่างระบบฐานข้อมูลองค์ความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อสนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายให้แก่คณะกรรมการสามารถนำไปพัฒนาเป็นระบบฐานข้อมูลบนหน้าเว็บเพจของสำนักกรรมการ 1 เพื่อเผยแพร่ในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ภายในองค์กร (Intranet) รวมทั้ง กรรมการ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้าราชการหรือบุคคลที่สนใจต้องการข้อมูลก็สามารถสืบค้นและนำข้อมูลมาใช้งานได้ที่ทันทีโดยผู้ศึกษาได้ออกแบบจำลองการใช้งาน ดังนี้

1. เข้าสู่เว็บไซต์ www.senate.go.th เลือกหัวข้อ “สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา” จากนั้นเลือก “อินทราเน็ต”



2. เมื่อเข้าสู่หน้าเว็บเพจอินเทอร์เน็ตแล้ว เลือกร “สำนักกรรมการ 1” และจะปรากฏหน้าเว็บเพจขึ้น คลิกไอคอน “ฐานข้อมูลองค์ความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ” เพื่อเข้าสู่เนื้อหา



3. เข้าสู่หน้าจอข้อมูล จากนั้น จึงเข้าสู่ไอคอนทางเลือก “ฐานข้อมูลองค์ความรู้
ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ”



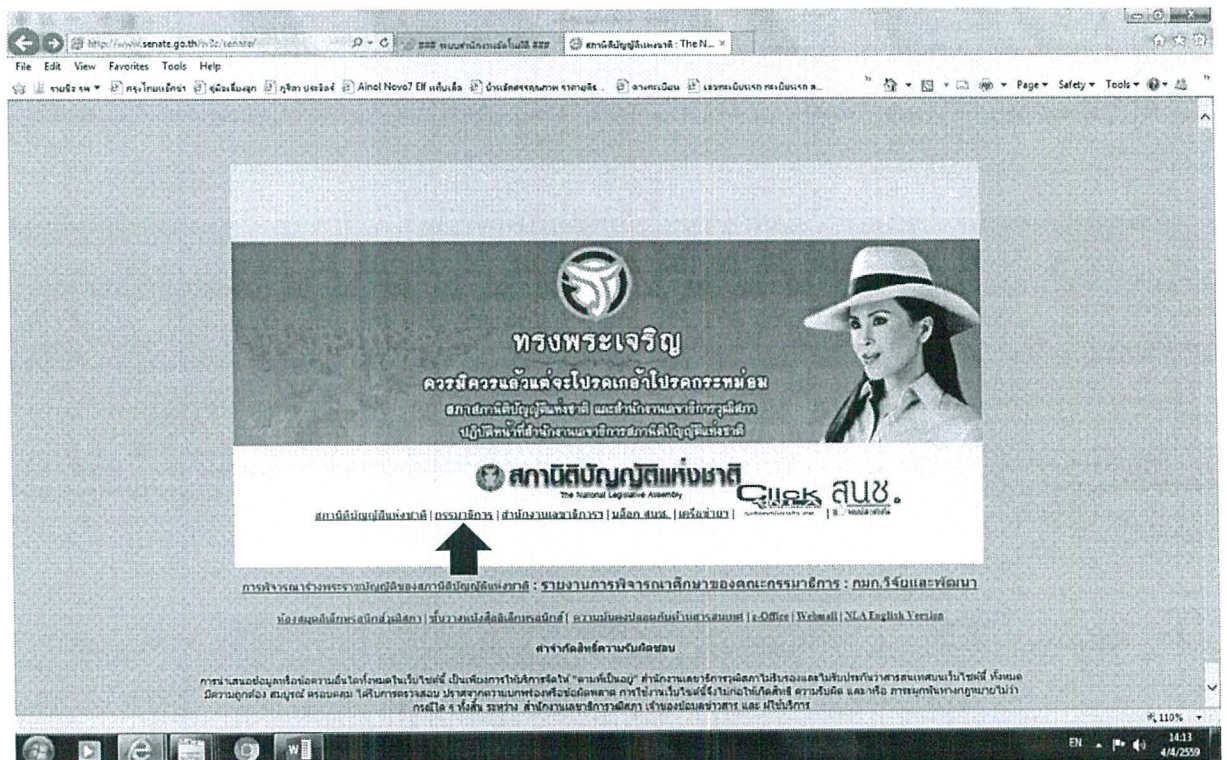
The screenshot shows the website of the Thai Senate (สำนักงานกิจการ 1). The main content area displays a list of bills and resolutions related to the 2017 budget. The list includes:

- ฐานข้อมูลการวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 1. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
 - 1.1 บทบัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับการแปรญัตติ
 - 1.2 บทบัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย
 - 1.3 บทบัญญัติเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
 - 1.4 บทบัญญัติเกี่ยวกับการพ้นจากความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2. การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
- 3. การจัดสรรงบประมาณ
- 4. กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
- 5. แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

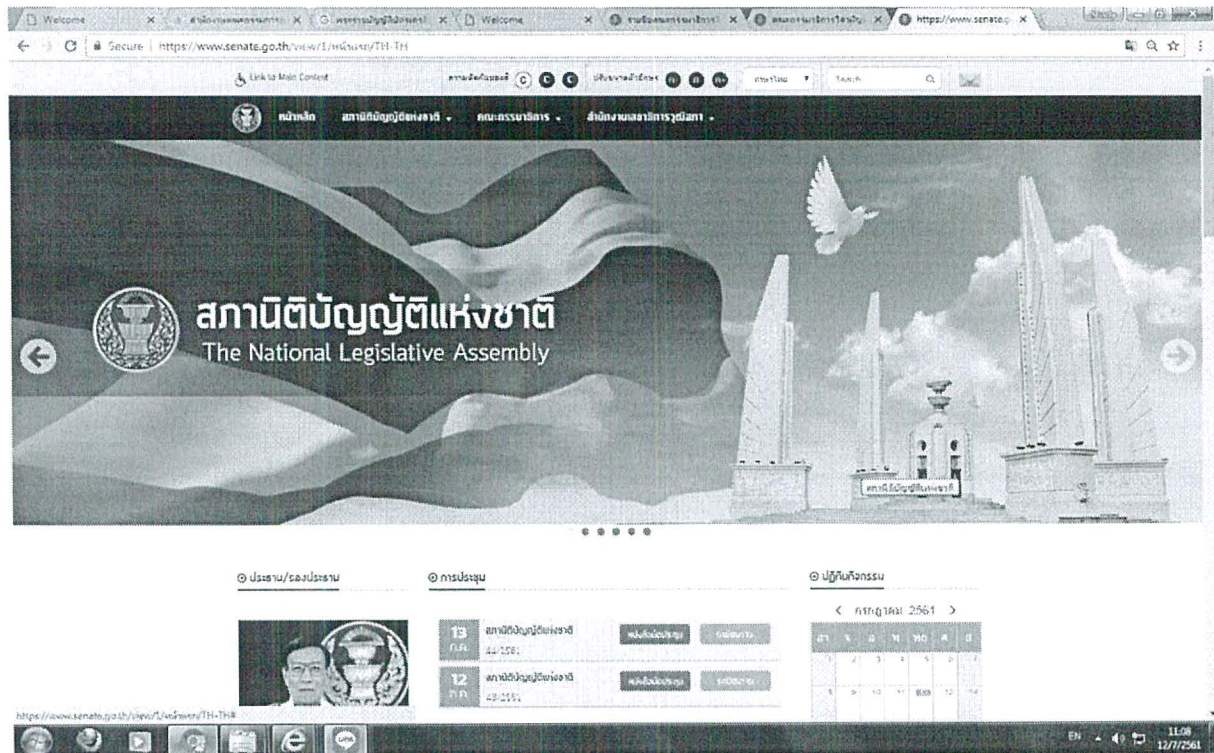
At the bottom of the page, there is a navigation bar with the following text: "ความเป็นมา สำคัญและเจตนาารมณ์ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ...) พ.ศ." and a logo for "สำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา".

รูปภาพ : ตัวอย่างระบบฐานข้อมูลองค์ความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อสนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายให้แก่คณะกรรมการธิการสามารถนำไปพัฒนาเป็นระบบฐานข้อมูลบนหน้าเว็บเพจของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เพื่อเผยแพร่ในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ภายในองค์กร (Intranet) รวมทั้ง กรรมการธิการ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้าราชการหรือบุคคลที่สนใจต้องการข้อมูลก็สามารถสืบค้นและนำข้อมูลมาใช้งานได้ทันที โดยผู้ศึกษาได้ออกแบบจำลองการใช้งาน ดังนี้

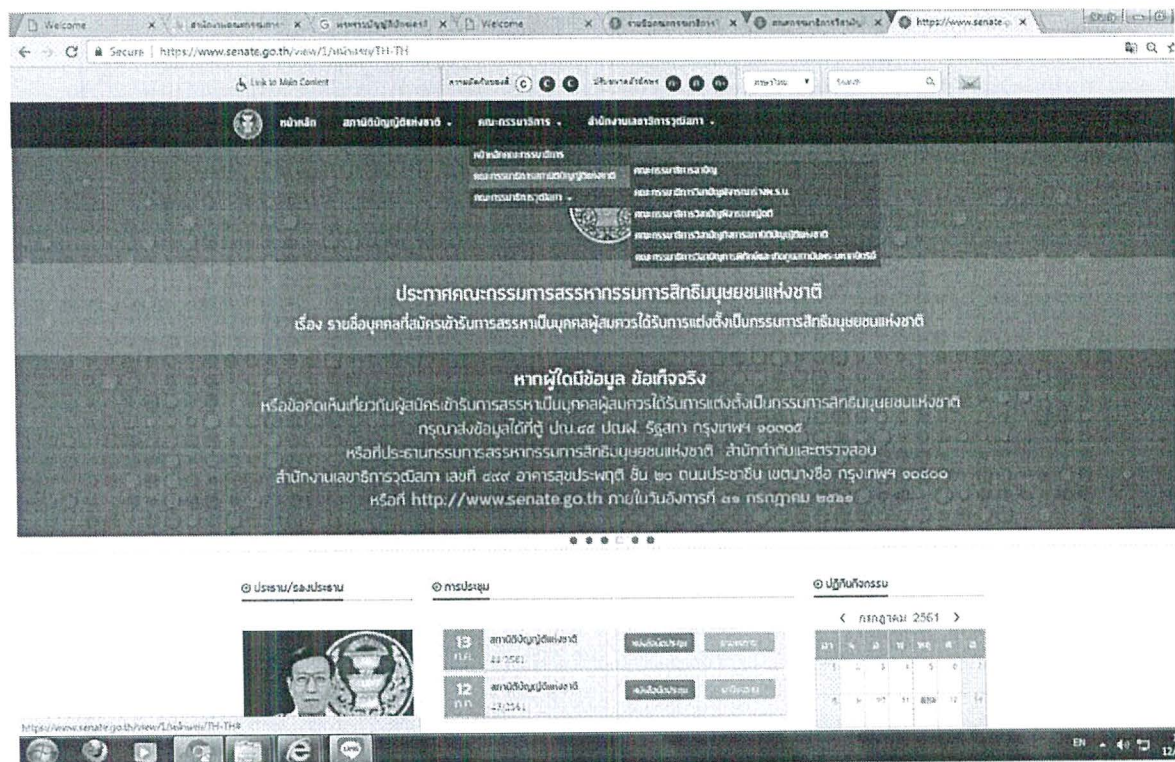
1. เข้าสู่เว็บไซต์ www.senate.go.th เลือกหัวข้อ “กรรมการธิการ”



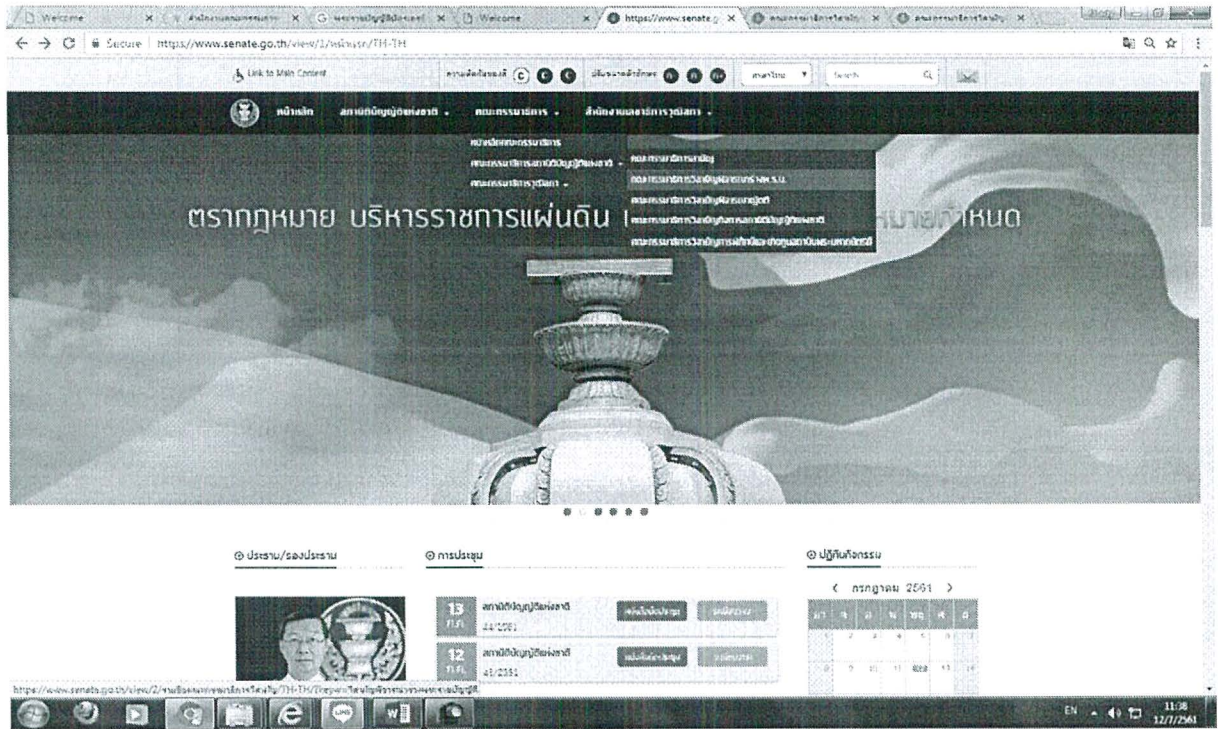
2. หรือเข้าสู่หน้าเว็บไซต์ www.senate.go.th เลือกหัวข้อ “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ”



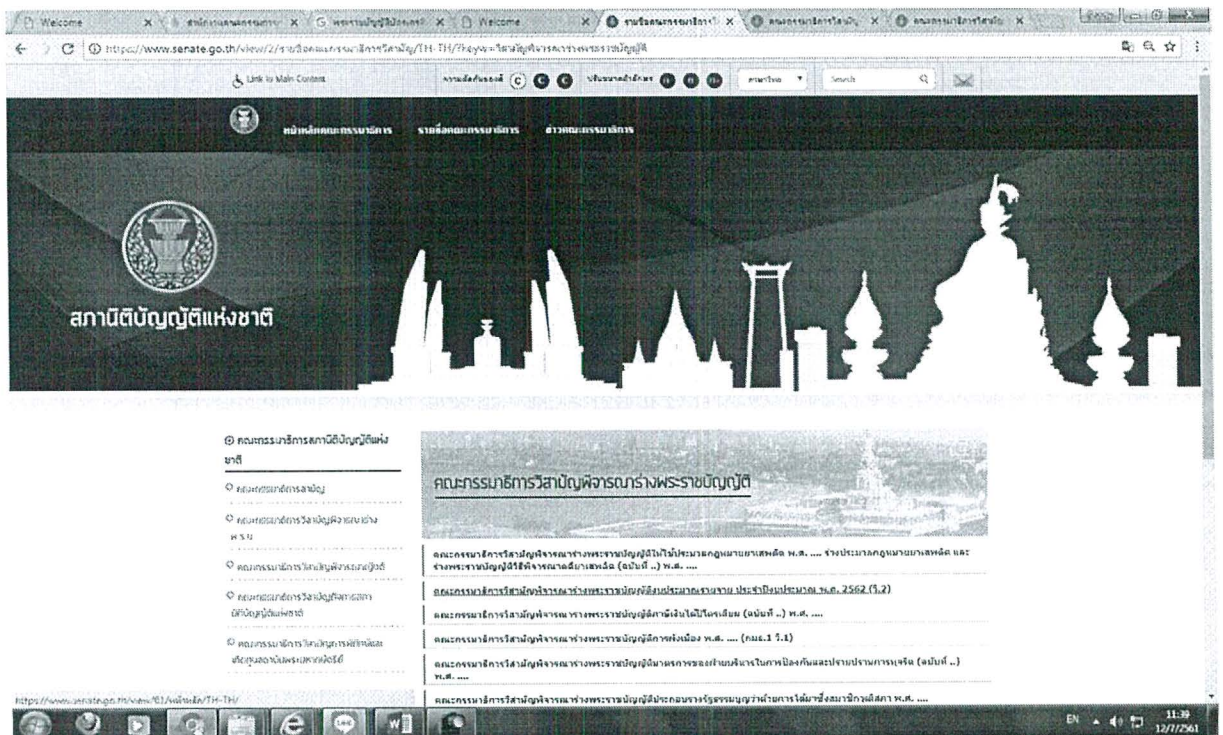
3. คลิก “คณะกรรมการ”



4. คลิก “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ”



5. คลิก “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562”



6. ไปที่เมนูย่อยของคณะกรรมการฯ คลิก “ฐานข้อมูลองค์ความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ”



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากที่กล่าวมาตั้งแต่บทที่ 1 ถึงบทที่ 4 จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการในการสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ข้อมูลสนับสนุนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ โดยเฉพาะข้อมูลด้านกฎหมายและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลักที่ต้องคำนึงถึงและกระทบต่อกระบวนการพิจารณา อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการพิจารณาบทบัญญัติข้อห้าม และบทบัญญัติเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นข้อจำกัดอำนาจของรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณเพื่อเป็นกรณีศึกษาตัวอย่างและนำเสนอที่ประชุมเพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยศึกษาจากข้อมูลทฤษฎีจากเอกสารตำราวิชาการ งานวิจัย แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณและการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภา โดยสรุปจากการวิเคราะห์เห็นว่าในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน” ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ ซึ่งจากการได้ศึกษากระบวนการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประกอบกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้วสามารถสรุปได้ว่ากระบวนการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั้น กำหนดให้ “คณะรัฐมนตรี” เป็นผู้มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นเพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วน “ฝ่ายนิติบัญญัติ” เป็นผู้พิจารณาอนุมัติและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่รัฐสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วซึ่งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร

หลักการดังกล่าว ส่งผลต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ตามมาตรา 263 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะในชั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการวิสามัญกล่าวคือ หลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญ ได้พิจารณาปรับลดหรือตัดทอนงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจในรายการต่าง ๆ ลงแล้ว ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่อาจจะทำการเสนอคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญได้ กล่าวคือจะต้องเสนอคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาต่อไป แม้คำของบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม นั้นจะมียอดเงินงบประมาณเกินกว่าที่คณะกรรมการวิสามัญได้มีมติปรับลดก็ตาม เนื่องจากเป็นการเสนอเพื่อเป็นทางเลือกให้คณะกรรมการวิสามัญเลือกดูว่ารายการใดมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายสาธารณะที่สำคัญของรัฐบาลและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ แม้คณะรัฐมนตรีที่มีมติให้ความเห็นชอบกับคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะประกอบด้วยรัฐมนตรีที่แต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ในขณะเดียวกัน ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะการตัดสินใจของรัฐมนตรีในกรณีดังกล่าว มิได้กระทำในฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด ซึ่งในปัจจุบันเป็นหลักการเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประโยชน์อันเป็นส่วนตน มิได้ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มบทบัญญัติใหม่ตามมาตรา 144 วรรคสาม โดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมายเพื่อวางมาตรการและเงื่อนไขในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมทั้งกำหนดบทลงโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ รวมถึงคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวเพื่อเป็นการอุดช่องว่างในการนำงบประมาณของประเทศไปใช้โดยไม่คำนึงถึงแบบแผนที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวว่าหากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้กระทำการให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าวแล้ว แต่มิได้สั่งยับยั้งให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำความดังกล่าวต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ ด้วย โดยการเรียกเงินคืนดังกล่าวให้กระทำได้ภายใน 20 ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น และเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 144 วรรคสี่ โดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมายเพื่อเป็นการกำหนดหลักการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รู้เห็นถึงการกระทำอันฝ่าฝืนเกี่ยวกับการแปรรูปจัดงบประมาณ หรือมีส่วนโดยตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายแจ้งการกระทำดังกล่าวต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อเป็นการป้องกันการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

สำหรับข้อมูลการศึกษา เปรียบเทียบ และวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้นสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาสนับสนุนทางด้านกฎหมายให้แก่คณะกรรมการวิสามัญอันเป็นฐานข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษา เปรียบเทียบ และวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับกรอบการพิจารณาบทบัญญัติข้อห้าม และบทบัญญัติเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และฐานข้อมูลเกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ และการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐสภา เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ควรมีการนำผลการศึกษาในประเด็นการศึกษาและวิเคราะห์การสนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติกรอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไปต่อยอดในอนาคตโดยควรมีการศึกษาวิเคราะห์เพิ่มเติมเพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะการปฏิรูปกฎหมายการงบประมาณและการคลังของประเทศไทย โดยควรให้อำนาจอัยสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายรับด้วยเนื่องจากในอดีตการเสนองบประมาณให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติกฎหมายงบประมาณของประเทศไทย ฝ่ายบริหารจะต้องเสนอทั้งในส่วนองงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติ ต่อมาเมื่อกฎหมายการคลังของประเทศไทยได้มีการปรับปรุงแก้ไขแล้ว

ได้มีการตัดทอนจากเดิมงบประมาณต้องเสนอทั้งรายรับและรายจ่ายเปลี่ยนไปเป็นเฉพาะแต่ในส่วน
ของงบประมาณ “รายจ่าย” เท่านั้นที่ฝ่ายบริหารจะต้องเสนอเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติ
เมื่อมาพิจารณาถึงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งใช้บังคับ
อยู่ในปัจจุบันตามมาตรา 140 ถึงมาตรา 144 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการงบประมาณ ล้วนแล้ว
แต่ใช้ถ้อยคำว่า “งบประมาณรายจ่ายประจำปี” อันหมายถึงเป็นการจัดทำงบประมาณในลักษณะ
ของ “งบประมาณขาดดุล” เฉพาะในส่วนของการรายจ่ายเท่านั้น ถึงแม้จะมีการจัดทำประมาณการ
รายได้เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแต่ก็ไม่ได้ มีศักดิ์เป็นกฎหมาย
ดังนั้น การที่บทบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณรายรับของประเทศไทยไม่ต้องผ่านกระบวนการ
พิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้แทนของประชาชนในประเทศแต่อย่างใด
ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถใช้อำนาจตรวจสอบรายรับของประเทศเพื่อนำมาพิจารณารายจ่ายได้
อันเป็นผลให้อาจมีปัญหากับความโปร่งใสและการประกันสิทธิของประชาชน

5.2.2 ควรมีการศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องในการสนับสนุน
ข้อมูลด้านกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติกรอบการพิจารณา บทบัญญัติข้อห้าม และบทบัญญัติ
เกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตลอดจนศึกษาจากแนว
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นกรณีตัวอย่างและเป็นกรอบ
ในการดำเนินการสนับสนุนข้อมูลด้านกฎหมายในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้อง
กับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

บรรณานุกรม

หนังสือ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559).

คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม 1 เอกสารเผยแพร่ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. และบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 91 วันพุธที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. (2553). ประชาธิปไตยทางการเมืองของไทย. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

ปธาน สุวรรณมงคล. (2537). บทบาทของคณะกรรมการ. กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

วรบุตร วกักคีเพชร์. (2536). เอกสารการสอนชุดวิชา การคลังและงบประมาณ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชาการจัดการ. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

สมิต สัจฉกร. (2547). การประชุมที่เกิดประสิทธิผล. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2559). แผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560 – 2564). กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). บันทึกการประชุมและรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 104 วันจันทร์ที่ 14 มีนาคม 2559. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). บันทึกการประชุมและรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 61 วันอังคารที่ 16 มกราคม 2559. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). **บันทึกการประชุมและรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 104 วันจันทร์ที่ 14 มีนาคม 2559 และครั้งที่ 112 วันพฤหัสบดีที่ 24 มีนาคม 2559.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). **บันทึกการประชุมและรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 282 วันพุธที่ 15 มีนาคม 2560.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2543). **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2543.**
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2546). **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2546.**
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2551). **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2551.**
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2552). **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2552.**
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2556). **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2556.**
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กองนิติกรรม ลงวันที่ 3 เมษายน 2560
เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา 77
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ข้อมูลการสืบค้นสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- วิจารณ์ พานิช. “การจัดการความรู้ (Knowledge Management: KM).” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2560 และวันที่ 2 กันยายน 2551 จาก
http://www.rsu.ac.th/science/file/article/04_KM230853.pdf
www.law.moi.go.th/lawdep2551.doc.
- อุทัย แซ่จั้น, บทเรียนผ่านเครือข่ายสาระเทคโนโลยีสารสนเทศ, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2557
จาก <http://www.pbj.ac.th/IT11/C8.htm>.
- วิไลภรณ์ ศรีไพศาล, แนวทางการพัฒนาระบบฐานข้อมูล, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2557
จาก www.stabundamrong.go.th/web/book/53/b6_53.pdf.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ – สกุล	นายประเสริฐ สีเลิศ
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 2 (นิติกรชำนาญการพิเศษ)
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน (หลักสูตร 1 ปี) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ชื่อหน่วยงาน	สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
สถานที่ติดต่อ	เลขที่ 4 ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน : 0 – 2831 – 9166 มือถือ : 089 – 073 – 2957