

บทบาทของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรกับการควบคุม
งบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร

นายณัฐพงศ์ ศรีพา

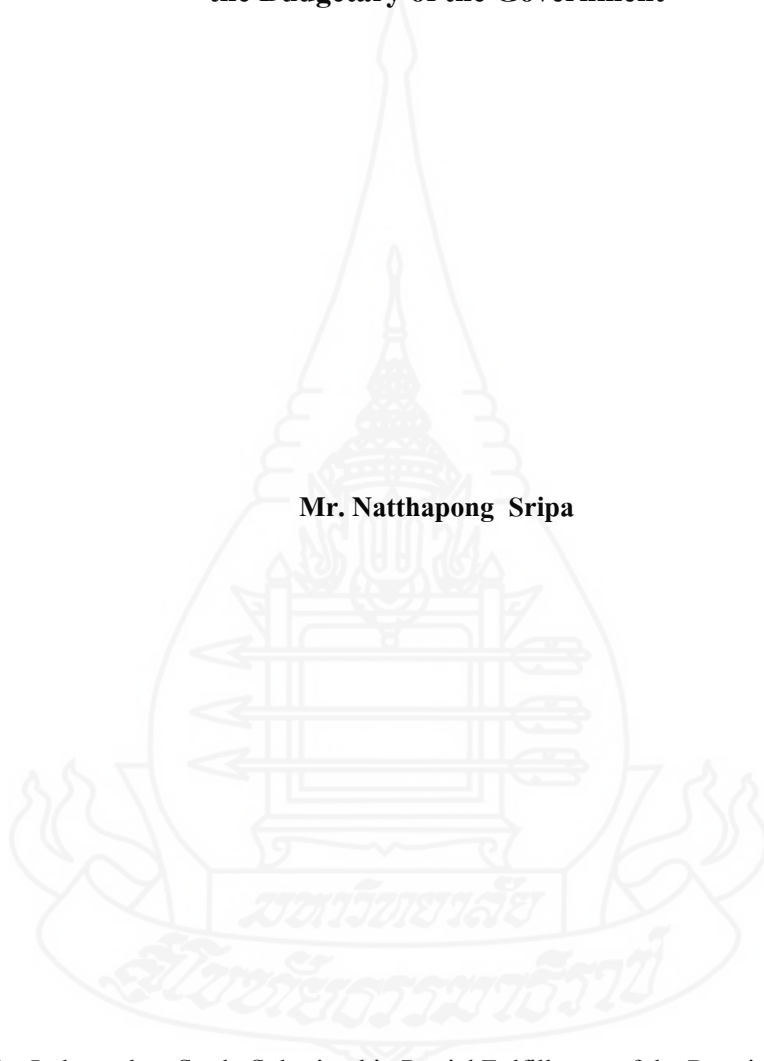


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2559

**The Roles of the Committee of House of Representatives to Control
the Budgetary of the Government**

Mr. Natthapong Sripa



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University


2016


หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ บทบาทของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรกับการควบคุม
งบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร
ชื่อและนามสกุล นายณัฐพงศ์ ศรีพา
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ภาณินี กิจพ่อคำ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2560

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ภาณินี กิจพ่อคำ)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ)


.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. ภาณูมาศ จัดเจงาม)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้าวีสระ บทบาทของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรกับการควบคุมงบประมาณ

รายงานของฝ่ายบริหาร

ผู้ศึกษา นายณัฐพงศ์ ศรีพา รหัสนักศึกษา 2574001000 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ้อคำ ปีการศึกษา 2559

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้าวีสระ เรื่อง บทบาทของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรกับการควบคุมงบประมาณรายงานของฝ่ายบริหาร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของไทยและต่างประเทศโดยเฉพาะการพิจารณางบประมาณรายจ่าย 2) บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ในการวิเคราะห์และพิจารณางบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารของไทย 3) วิเคราะห์ปัญหาการเกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร 4) แนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหาร

การศึกษาคั่นคว้าวีสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีวิจัยเอกสาร โดยศึกษาคั่นคว้าวาดำรง บทบัญญัติของกฎหมาย รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารทางวิชาการ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ

ผลจากการได้ศึกษาพบว่า คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการวิเคราะห์และพิจารณากฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้กำหนดโครงสร้างและคุณสมบัติของคณะกรรมการในการวิเคราะห์และพิจารณากฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้โดยเฉพาะ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญที่มีลักษณะชั่วคราวทำหน้าที่โดยประกอบด้วยผู้แทนจากคณะรัฐมนตรีและผู้แทนจากสมาชิกของพรรคการเมืองตามสัดส่วนที่กำหนด จึงไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้น จึงควรกำหนดหลักการไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ลดบทบาทของฝ่ายบริหารในคณะกรรมการวิสามัญและสร้างกลไกการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร

คำสำคัญ คณะกรรมการ งบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎร

Independent Study title: The Roles of the Committee of House of Representatives to Control the Budgetary of the Government

Author: Mr. Natthapong Sripa; **ID:** 2574001000; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Paninee kitphaka, Associate Professor;

Academic year: 2016

Abstract

This independence study aim to (1) to study concepts and theories concerning the committee system of Thailand and other countries with regards to the budget examination (2) to study roles and responsibilities of the committee of House of Representatives regarding government fiscal year budget analysis and examination (3) to analyze the committee of House of Representatives problems relating to government fiscal year budget examination and government budget spending monitoring (4) to propose the resolution in the matter of the Constitution of The Kingdom of Thailand and the Parliamentary Rules of Procedure amendment with respect to committee of the House of Representatives on the roles with regards to budgetary control and monitoring.

The method of the study was qualitative study by documentary research, for instance, literatures, laws, research reports, thesis, and electronics media.

The study shown that the committee of The House of Representatives carry vital role of checks and balances the governmental administration as to examine government fiscal year budget; nonetheless, due to the absence of structure and qualification of the committee about the budget examination and budget spending monitoring in the Parliamentary Rules of Procedure, The House of Representatives have had established a special committee to perform such jurisdiction. Howbeit, on the ground that the committee composes of members from the cabinet and proportional members from politics parties, it is against the separation of sovereignty power principle; after all, the study suggest that the parliament shall revise the Parliamentary Rules of Procedure by adding regulations to reduce the role of the executive branch in the committee and to create data system among budgetary committees.

Keywords: Committee, Budgetary, House of representatives

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เนื่องจากความเมตตา และความกรุณา ในการให้คำแนะนำแก้ไข และข้อเสนอแนะจากรองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพอคำ ผู้ศึกษาจึงขอกราบ ขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสองเป็นอย่างสูง

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่ได้ประสิทธิ์ประสาทมอบวิชาความรู้ให้กับผู้ศึกษา

สุดท้ายนี้ ขอโน้มรำลึกถึงพระคุณบิดามารดา และครอบครัวที่ได้ให้การสนับสนุนในครั้งนี้ และขอขอบคุณเพื่อน ๆ นักศึกษาทุกท่านที่เป็นกำลังใจสำคัญ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ทุกท่าน ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อนึ่งหากการศึกษาครั้งนี้จะมีคุณค่า และเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจทั่วไป ผู้ศึกษาขออุทิศให้บุพการี ครูบาอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุก ๆ ท่าน ทั้งนี้หากมีข้อบกพร่อง หรือ ความผิดพลาดประการใด ผู้ศึกษายินดีรับคำติชมและขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ณัฐพงศ์ ศรีพา

กุมภาพันธ์ 2560

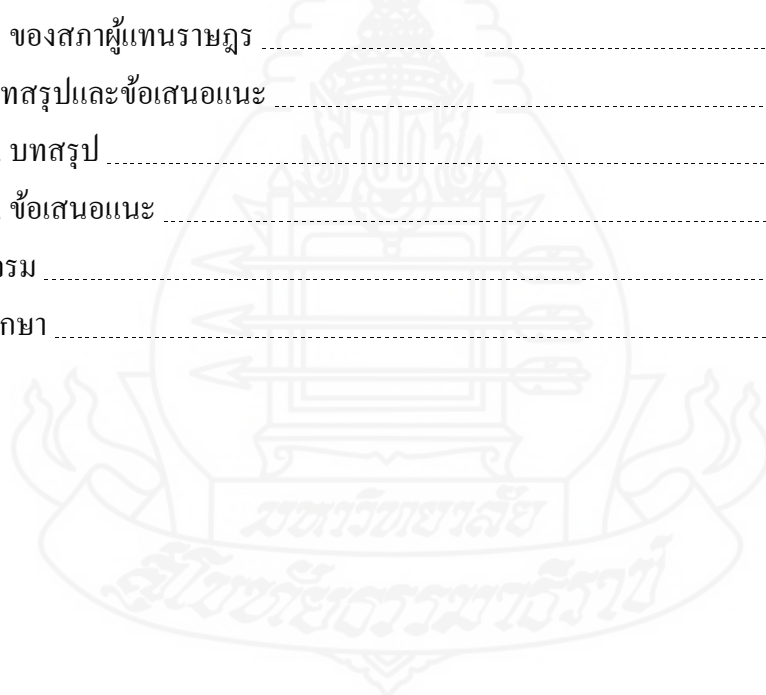


สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญภาพ	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์	7
3. ขอบเขตการศึกษา	7
4. ระเบียบวิธีการวิจัย	7
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการและการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน	9
1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรและการบริหารงานของรัฐ	9
1.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย (Theory of Sovereignty)	9
1.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)	13
1.3 หลักการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance)	19
2. แนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน	23
3. ระบบคณะกรรมการและการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน	27
3.1 ระบบคณะกรรมการของรัฐสภาอังกฤษ	27
3.2 ระบบคณะกรรมการของฝรั่งเศส	35
บทที่ 3 ระบบคณะกรรมการของไทย และการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของ คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร	42
1. ระบบคณะกรรมการของไทย	42
1.1 ประเภทของคณะกรรมการ	43
1.2 การเลือกตั้งคณะกรรมการ	50
1.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ	53
2. กระบวนการพิจารณางบประมาณแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎร	55
2.1 กระบวนการเสนอและอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน	55

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2 บทบาทของคณะกรรมการในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี	62
3. กระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณรายแผ่นดิน โดยสภาผู้แทนราษฎร	64
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาและควบคุมงบประมาณรายจ่าย ประจำปีของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร	67
1. ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายบริหารในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	68
2. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นคณะกรรมการวิสามัญ	76
3. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎร	82
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	86
1. บทสรุป	86
2. ข้อเสนอแนะ	91
บรรณานุกรม	95
ประวัติผู้ศึกษา	99



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 2.1 กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาอังกฤษ	31
ภาพที่ 3.1 กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎร	57



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยเช่นเดียวกับหลายประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้มอบหมายให้รัฐสภาทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ มอบหมายให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหาร และมอบหมายให้ศาลทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 ที่ได้กำหนดว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติและองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยทางบริหารออกจากกันในรูปแบบระบบรัฐสภาแบบไม่เคร่งครัด เหมือนดังเช่นรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีเป็นเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา และยังมีอำนาจถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้มีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ รวมถึงมีสิทธิเข้าร่วมประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาได้¹ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี โดยการตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไป การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการเพื่อการสอบสวนการบริหารราชการแผ่นดินต่าง ๆ การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และการให้ความเห็นชอบและพิจารณาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ

¹ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556, หน้า 226.

ในการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติประการหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างมากและเป็นบทบาทที่สำคัญของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550² มาตรา 166 ได้กำหนดไว้ว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน” ประกอบกับมาตรา 168 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดไว้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร” จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ และให้สภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่วิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร และในทางปฏิบัติที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎรจะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวสามวาระ ตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 114 “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ” ดังนี้

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาหลักการทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติว่าสมควรจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่ในบางกรณีที่ประชุมจะลงมติให้ส่งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหลักการหรือปัญหาใดๆ ก่อน หลังจากที่คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาเสร็จแล้วก็จะทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป ในกรณีรับหลักการสภาผู้แทนราษฎรจะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 ต่อไป

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็นสองขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรกเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการ และขั้นตอนที่สองเป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติที่ผ่านมามีการพิจารณาร่างกฎหมาย ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาแล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรมักจะมีมติเห็นชอบตามรายงาน

² ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ, ฉบับที่ 11/2557, ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557.

ของคณะกรรมการนั้น โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือมีการแก้ไขก็มิใช่ส่วนที่เป็นสาระสำคัญแต่อย่างใด

วาระที่ 3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 3 นี้ จะไม่มีการอภิปราย และจะแก้ไขข้อความใดมิได้ด้วย โดยที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมติให้ความเห็นชอบ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาต่อไป

ในการดำเนินการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมาในวาระที่สอง คณะกรรมการจะมีบทบาทสำคัญในการแบ่งเบาภาระของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ภารกิจของสภาผู้แทนราษฎรสำเร็จลุล่วงด้วยดี โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้กำหนดไว้ว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิเคราะห์พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน และคณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นว่านั้น มิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี”

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะกรรมการจึงมีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎรจะมีมติที่ประชุมตั้งคณะกรรมการวิสามัญ

ขึ้นมากณะหนึ่งเพื่อรับผิดชอบในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้แล้วเสร็จ ภายในเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติมาถึงสภาผู้แทนราษฎร เรียกว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบด้วย ผู้แทนจากคณะรัฐมนตรีและผู้แทนจากพรรคการเมืองตามสัดส่วนที่กำหนด ทำหน้าที่ในการ วิเคราะห์และพิจารณารายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการต่าง ๆ ที่สำคัญ งบประมาณได้รวบรวมและเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เกิด ประโยชน์ต่อประชาชน ความประหยัด ความคุ้มค่า และความโปร่งใส รวมทั้ง ต้องสอดคล้องกับ เป้าหมายของส่วนราชการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้หากคณะกรรมาธิการวิสามัญ ดังกล่าวเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ถูกต้อง ไม่คุ้มค่า หรือไม่เพียงพอ คณะกรรมาธิการวิสามัญมีอำนาจในการปรับลดงบประมาณหรือจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กับ ส่วนราชการนั้นได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียก บุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้

ในการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี ที่ผ่านมาข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดไว้เลือกจากบุคคล ที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด จำนวน นอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอโดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับ อัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา เช่น ในการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2557 จำนวน 63 คน ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้เลือกจากสัดส่วนจากของคณะรัฐมนตรี จำนวน 14 คน พรรคเพื่อไทย จำนวน 25 คน พรรคประชาธิปัตย์ จำนวน 16 คน พรรคภูมิใจไทย จำนวน 3 คน พรรคชาติไทยพัฒนา จำนวน 2 คน พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน จำนวน 1 คน พรรคพลังชล จำนวน 1 คน และพรรคมาตุภูมิ จำนวน 1 คน ประกอบกับธรรมเนียมปฏิบัติที่ผ่านมากณะรัฐมนตรี จะมีการเสนอชื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมาเป็นกรรมาธิการ วิสามัญ และในการเลือกตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ ที่ประชุมคณะกรรมาธิการ วิสามัญมักจะมีการเลือกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ และเลือกผู้แทนจากสำนักงบประมาณเป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งประธาน คณะกรรมาธิการวิสามัญและเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ในการควบคุมการประชุม และชี้้นำการประชุมได้ ซึ่งอาจขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ และ หลักการถ่วงดุลอำนาจ โดยเฉพาะในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการเพิ่มเติม ลดหรือตัดทอนงบประมาณรายจ่ายได้ แต่ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคหก ได้กำหนดไว้ว่าในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการ การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้ ดังนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญ หรือกรรมการวิสามัญ อาจเข้าข่ายผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงในฐานะรัฐมนตรีที่กำกับหน่วยงานหรือในทางอ้อมในฐานะคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาอนุมัติ

นอกจากนี้ ในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการวิสามัญเหมือนเช่นการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ ซึ่งได้กำหนดให้ตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรเอกชนเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด โดยให้มีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้น ในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ที่ผ่านมาจึงตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อ และจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอจากแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ใน สภาตามสัดส่วน และเมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จสิ้นแล้วก็เป็นอันยุบ และจะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นใหม่ทุกปี ดังนั้น ในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จึงทำให้ได้กรรมการวิสามัญคนใหม่อยู่เสมอ และบางคนไม่มีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ในการวิเคราะห์และพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งในการวิเคราะห์และพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการวิสามัญ ยังขาดข้อมูลที่สนับสนุนที่เพียงพอ จึงทำให้ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร และเป็นผู้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เมื่อรัฐสภาได้ผ่านความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย และประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว มักจะพบว่า มีการโอนและ

เปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปใช้รายการอื่นนอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 19 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม³ และระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และหัวหน้าส่วนราชการในการอนุมัติโอน และหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ ดังนั้น ในการควบคุมการบริหาร ราชการแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณว่าเป็นไปตามนโยบาย ของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา มีความโปร่งใส หรือตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ จึงอาจกระทำได้อย่างขึ้น ถึงแม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะได้ ตั้งคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ทำหน้าที่ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงิน งบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่ในการดำเนินการ ที่ผ่านมามีคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะไม่มีความเชื่อมโยงและการมีส่วนร่วมซึ่งกัน และกัน ไม่ว่าจะเป็นการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จะไม่มีสัดส่วนหรือข้อกำหนดว่าต้องเป็น หรือ มาจากคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ในการวิเคราะห์และพิจารณางบประมาณ รายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการวิสามัญ จึงขาดข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร จากฝ่ายนิติบัญญัติจึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลของฝ่ายบริหารแทน ในทางกลับกันการติดตาม และ ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ก็ขาดข้อมูลจากการวิเคราะห์และพิจารณางบประมาณรายจ่ายจากฝ่ายนิติบัญญัติ

จากความสำคัญข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาบทบาทของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรกับการวิเคราะห์และพิจารณา งบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึง การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหาร เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) หรือไม่ เพื่อจะได้หาแนวทางแก้ไขปัญหาให้ สามารถดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคต ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาจะเป็นแนวทาง ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

³ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง “รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วน ราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติ โอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 18 (2) จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่ จะได้รับอนุญาต จากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ ในกรณีที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการ ใหม่ เว้นแต่ จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี”

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของไทย และต่างประเทศโดยเฉพาะการพิจารณางบประมาณรายจ่าย

2.2 เพื่อศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ในการวิเคราะห์และพิจารณางบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารของไทย

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการเกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร

2.4 เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหาร

3. ขอบเขตของการศึกษา

มุ่งศึกษายบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยมุ่งประเด็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์และพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหารเป็นหลัก

4. ระเบียบวิธีการวิจัย

ในการศึกษานี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าเชิงคุณภาพ โดยวิธีวิจัยเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้าจากตำรา บทบัญญัติของกฎหมาย รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารทางวิชาการ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทราบแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของไทยและต่างประเทศ โดยเฉพาะการพิจารณางบประมาณรายจ่าย

5.2 ทราบบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ในการวิเคราะห์และพิจารณางบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารของไทย

5.3 ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร

5.4 ได้มาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหาร



บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการและการพิจารณาแผ่นดิน

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรและการบริหารงานของรัฐ

1.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย (Theory of Sovereignty)

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ถือเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งที่สำคัญของการเป็นรัฐ หรือองค์ประกอบที่แสดงว่าดินแดนนั้นเป็นรัฐ⁴

ถ้ามีการนิยามความหมายของคำว่ารัฐเปรียบเสมือนรูปแบบเฉพาะของการจัดสถาบันทางการเมือง ก็เป็นผลมาจากอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นผู้ที่มอบให้รัฐจัดรูปแบบสถาบัน กฎเกณฑ์การเมืองรวมถึงหลักการที่เป็นเอกภาพดังกล่าว แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่เหมาะสมกับนิยามความหมายของคำว่ารัฐพอดี

ประการแรก อำนาจอธิปไตยผูกพันติดอยู่กับดินแดน การนำรัฐมาเชื่อมโยงกับองค์ประกอบทางภูมิศาสตร์มีวัตถุประสงค์ในการเสริมแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ รัฐต้องปลอดจากการถูกแทรกแซงจากภายนอก โดยถือเอาอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนเป็นสำคัญ การนิยามความหมายอธิปไตยจึงเป็นการกำหนดที่ถือเอาตามขอบเขตของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการแสดงถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐต้องเผชิญอยู่กับประชาคมเวทีระหว่างประเทศ เช่น อำนาจอธิปไตยของรัฐต่าง ๆ ในยุโรปที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปโดยรัฐที่เข้าร่วมต่างมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองและก็ใช้อำนาจอธิปไตยของตนเองในการเข้าร่วมอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และทางการเมือง เพื่อผลตอบแทนที่รัฐได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกดังกล่าว

ประการที่สอง อำนาจอธิปไตยยึดติดอยู่กับความเป็นสถาบันในขอบเขตที่กำหนดไว้ด้วยดินแดนและประชากร โดยแสดงให้เห็นถึงตัวตนของอำนาจอธิปไตย เช่น พระมหากษัตริย์มีแนวความคิดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอำนาจของ

⁴ วิษณุ เครืองาม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2557, หน้า 77

พระมหากษัตริย์ไม่มีผู้ใดสามารถโต้แย้งได้อันเปรียบเสมือนว่าประชาชนเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ (le sujets du Roi) แนวความคิดดังกล่าวได้สะท้อนถึงระบบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (la monarchie absolue) แต่ต่อมา แนวความคิดในการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลและนำอำนาจดังกล่าวมาให้แก่รัฐ จึงทำให้รัฐกลายเป็นนิติบุคคล อำนาจอธิปไตยของรัฐจึงแสดงออกมาผ่านองค์กรต่างๆ ของรัฐ หลังจากนั้นได้มีแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและประชาชน ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ ประชาชนจึงเปรียบเสมือนเป็นบุคคลตามกฎหมายหรือเป็นวัตถุแห่งกฎหมาย (le sujet de droits)⁵

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ หรือมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ดั้งเดิมที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า หรือที่เรียกว่า อำนาจสูงสุดเป็นของพระเจ้า (The supremacy of God) โดยแนวความคิดนี้เป็นของนักคิดในสำนักกฎหมายธรรมชาติและนักคิดของฝ่ายศาสนจักร เช่น เซนต์โทมัส อควินัส (Sanit Thomas Aquinas) และ เซนต์ออกัสติน (Saint Augustin) เป็นต้น ที่มีแนวคิดที่ว่าพระเจ้าเป็นผู้สร้างโลกอำนาจในการปกครองจึงมาจากพระเจ้าและบรรดาสรรพสิ่งทั้งหลายย่อมอยู่ภายใต้การบัญชาของพระเจ้า⁶ โดยฝ่ายศาสนจักรนิกายคาทอลิกในยุโรปได้มีการอ้างแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้าเพื่อยืนยันอำนาจของฝ่ายศาสนจักรเหนือฝ่ายอาณาจักรโดยอ้างว่าอำนาจการปกครองของกษัตริย์มาจากพระเจ้าผ่านมาทางพระสันตะปาปาซึ่งเป็นผู้นำทางศาสนจักร แนวความคิดดังกล่าวนี้ ทำให้ฝ่ายอาณาจักรไม่พอใจและหาหนทางความเป็นอิสระที่จะไม่ขึ้นตรงต่อฝ่ายศาสนจักรนิกายคาทอลิก จึงนำไปสู่การขัดแย้งและทำสงครามเพื่อแย่งชิงอำนาจในเวลาต่อมา⁷

ในขณะเดียวกัน แมคคิอาเวลลี เป็นนักปรัชญาที่สำคัญได้มีการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจว่าควรเป็นของบุคคลเพียงคนเดียว ในการปกครองอาณาจักรเพื่อให้มีความเข้มแข็งและควรเป็นของกษัตริย์ผู้ปกครองรัฐและผู้สืบเชื้อสายของกษัตริย์เท่านั้น ดังปรากฏในหนังสือ “The Prince” แต่แนวความคิดนี้ไม่อาจต้านทานความเชื่อและความศรัทธาของฝ่ายศาสนจักรที่เชื่อว่าอำนาจสูงสุดเป็นของพระเจ้า ได้เริ่มมีบทบาทต่ออำนาจอธิปไตยมากยิ่งขึ้น จึงทำให้สังคมในช่วงเวลาดังกล่าวฝ่ายศาสนจักรได้เข้าครอบงำอำนาจของฝ่ายอาณาจักรโดยอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน และจึงทำให้ฝ่ายอาณาจักรเกิดความไม่พอใจอย่างรุนแรง จึงทำให้เกิดความ

⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน โครงการตำราและสื่อการสอน, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2556, หน้า 65-66.*

⁶ วิทยุ เจริญธนาวัฒน์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2530, หน้า 214.*

⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย โครงการตำราและสื่อการสอน, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ: วิทยุชน, หน้า 82.*

ขัดแย้ง และเกิดสงครามเพื่อแย่งชิงอำนาจขึ้นระหว่างฝ่ายอาณาจักรกับฝ่ายศาสนจักรมาเป็นเวลานาน จนเข้าสู่ยุคของการเปลี่ยนแปลงแนวคิดว่าอำนาจสูงสุดเป็นฝ่ายอาณาจักรแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยมีกษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนในเวลาต่อมา⁸

ภายหลังจากอำนาจของศาสนจักรได้เริ่มเสื่อมลง ฝ่ายอาณาจักรได้มีสถาปนาอำนาจขึ้น โดยได้รับการสนับสนุนจากนักปรัชญาที่สำคัญผ่านการสร้างแนวความคิดทฤษฎี เพื่อรองรับอำนาจของกษัตริย์ ว่าสมควรเป็นผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากพระเจ้าให้เป็นผู้ใช้อำนาจนี้ ได้แก่ฌอง โบแคง (Jean Bodin) โดยกำหนดให้อำนาจอธิปไตยสูงสุดสิ้นพัน เด็ดขาด และเป็นนิรันดร์ โดยผู้ที่เหมาะสมในการใช้อำนาจอธิปไตยนี้ คือ กษัตริย์ โดยทรงเป็นตัวแทนของรัฐ จึงทรงเป็นรัฐอธิปไตย (Sovereignty) ซึ่งฌอง โบแคง ได้แนวความคิดนี้มาจากหลัก *res publica* ที่ว่าจักรพรรดิคือ เจ้าของประเทศ ตามที่เชื่อกันในสมัยโรมัน โดย ฌอง โบแคง บอกว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐ แต่อาจเข้าใจว่ารัฐคือกษัตริย์⁹ ดังนั้นกษัตริย์จึงทรงเป็นประมุขของรัฐ และผู้นำของประชาชนทั้งหลาย รัฐอธิปไตย (Sovereignty) คือ ผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐที่สามารถออกคำสั่งให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามและไม่อยู่ภายใต้คำสั่งของผู้อื่น นอกจากนี้ยังได้อธิบายถึงสาระสำคัญของการเป็นรัฐอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ คือ การมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้แก่ประชาชน โดยไม่ต้องคำนึงว่าประชาชนจะยินยอมหรือไม่ และแนวความคิดนี้ได้นำไปสู่ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

แนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ไม่ได้มีแต่ในยุโรป แต่ยังปรากฏอยู่ทั่วไป ซึ่งมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์จากผู้ที่มีพลังกำลังและบริวารก็จะสถาปนาตนเองขึ้นเป็นผู้ปกครอง และมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป เช่น กษัตริย์หรือจักรพรรดิ ด้วยเหตุผลความแตกต่างทางภูมิศาสตร์ ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ความเชื่อ และประเพณี จึงส่งผลให้เกิดแนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ของแต่ละท้องถิ่น เช่น ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชหรือระบบราชาธิปไตย (Absolute Monarchy) อันเป็นระบบการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์¹⁰

ต่อมาเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ใช้อำนาจเด็ดขาดมากเกินไป จึงเกิดความพยายามในการจำกัดการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเกิดแนวคิดการสถาปนาระบบประชาธิปไตยขึ้นภายใต้แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (*la souveraineté nationale*) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่มาจากการสร้างสรรค์ของนักปราชญ์เมธีชาวฝรั่งเศสหลายคนตั้งแต่ในยุคเรอแนซซอง (Renaissance) และมาปรากฏชัดในยุคปฏิวัติฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789

⁸ ชาลส์ แซงส์กักต์, *กฎหมายมหาชน: ความเป็นมาทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*, กรุงเทพฯ ๑: วิญญูชน, 2556, หน้า 241.

⁹ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, กรุงเทพฯ: แสงสุทธิกรพิมพ์, หน้า 217

¹⁰ เกรียงไกร รอบรู้, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557, หน้า 61

โดยมีวัตถุประสงค์ในการแยกให้เห็นถึงความแตกต่างของรัฐ สำหรับนักปรัชญาที่ได้กล่าวถึงทฤษฎีนี้คือ ชีเอเย่ส์ ซึ่งได้กล่าวถึงอำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ การรวมตัวของประชาชนในนามของชาติจึงเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนแต่ละคน ไม่มีสิทธิใดๆเลยที่เข้ามามีส่วนร่วมในการอำนาจอธิปไตย กล่าวคือไม่มีสิทธิในการออกกฎหมาย¹¹

ทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับอีกแนวความคิดหนึ่งคือ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Sovereignty of the People) เกิดจากข้อเสนอของนักปรัชญาอเมริกันที่สำคัญ คือ จอห์น ล็อก (John Locke) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ ที่ให้กำเนิดทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่กล่าวว่าอำนาจอธิปไตยเกิดจากการทำสัญญาร่วมกันของคนในสังคมที่สละสิทธิเสรีภาพของตนให้แก่รัฐ เพื่อรัฐคุ้มครองสิทธิภาพและกรรมสิทธิ์ของคนในสังคม และฌอง ฌาคส์ รูโซ (Jean Jacques Rousseau) ได้นำแนวคิดของจอห์น ล็อกมาอธิบายให้เห็นว่าสัญญาประชาคมเป็นเจตจำนงของประชาชนเพื่อสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่เป็นการมอบเจตจำนงให้กับผู้ใดผู้หนึ่ง แต่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยผู้ปกครองที่แท้จริง คือผู้อยู่ใต้การปกครอง อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ประชาชนซึ่งประชาชนทุกคนจึงมีส่วนร่วมในการตรากฎหมาย โดยให้ประชาชนใช้สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนของตนในการบริหารประเทศ สภาผู้แทนราษฎร จึงมีฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนและจะต้องเคารพเจตจำนงของประชาชน¹²

สำหรับประเทศไทยได้ยอมรับแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย กล่าวคือ เป็นการปกครองโดยประชาชนเพื่อประชาชน แต่เนื่องจากการที่จะให้ประชาชนทุกคนเข้ามาปกครองประเทศและให้ความยินยอมต่าง ๆ ไม่สามารถกระทำได้ จึงได้กำหนดให้มีการเลือกผู้แทนของปวงชน หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาทำหน้าที่แทน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเช่นเดียวกับหลายประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้มอบหมายให้รัฐสภาทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ มอบหมายให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหาร และมอบหมายให้ศาลทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 ที่ได้กำหนดว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

¹¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 244.

¹² ศ. ศิวรักษ์, *นักปรัชญาการเมืองฝรั่งเศส*, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2520, หน้า 166

ชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

1.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

การแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการผูกขาดอำนาจและเพื่อเป็นการประกันเสรีภาพ กล่าวคือ เป็นการกำหนดกรอบและการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรรัฐที่แตกต่างกัน โดยแบ่งแยกออกเป็นดังนี้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ การแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวจะมีพื้นฐานมาจากประวัติศาสตร์ ทางปรัชญา และทางตรรกศาสตร์ แนวคิดดังกล่าวเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ทางเทคนิคในกระบวนการกิจกรรมทางการเมือง เปรียบเสมือนพันธกรณีที่แตกต่างกันของรัฐที่จะต้องให้หลักประกันความเป็นอิสระจากกันในการดำเนินกิจกรรมขององค์กร ซึ่งรูปแบบในการใช้ของแต่ละรัฐจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับระบบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดหรืออาจแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาดก็ได้ ในรัฐที่ไม่เป็นประชาธิปไตยก็จะปฏิเสธแนวคิดของการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าว

หลักการแบ่งแยกอำนาจมาจากแนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันมาผูกขาดการใช้อำนาจโดยไม่มียุติธรรมตรวจสอบและถ่วงดุลกัน ซึ่งอาจเกิดการใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ภายใต้ปกครองถูกขี้ได้ ดังที่ลอร์ด แอ็กตัน ได้กล่าวไว้ว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่มีขอบและการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่มีขอบอย่างแน่นนอน”¹³

มงเตสกีเออ (Montesquieu) ได้อธิบายเรื่องการแบ่งแยกอำนาจไว้ว่าวรรณกรรมเรื่อง เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (L' Esprit des Lois) ใน ค.ศ. 1744 ในได้กล่าวถึงผลที่จะเกิดขึ้นตามมาหากยอมให้มีการรวมอำนาจทั้งหลายไว้ที่บุคคลเพียงคนเดียวหรือองค์กรเพียงองค์กรเดียว โดยมีใจความสำคัญว่า ไม่ควรไว้วางใจผู้มีอำนาจเนื่องจากประสบการณ์ที่ผ่านมาโดยตลอดชี้ว่ามนุษย์ทุกคนมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ไปในทางที่ผิด และจะใช้มันไปจนสุดขอบเขตที่ตนจะใช้ได้ ด้วยเหตุนี้แม้แต่สิ่งดีงามทั้งหลายก็ยังจำเป็นต้องมีขอบเขตของมันเช่นกัน และการป้องกันที่จะมิให้มีการใช้อำนาจในทางที่ผิดจึงจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบ โดยให้อำนาจหนึ่งยับยั้งอีกอำนาจหนึ่ง วิธีการนี้เป็นการใช้อำนาจต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ประสานและยับยั้งซึ่งกันและกัน ในขณะที่เดียวกันเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสำหรับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนขึ้นได้จริง¹⁴

¹³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 262.

¹⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 438.

แนวความคิดของมงเตสกีเออ มองว่ารัฐจะมีอำนาจอยู่สามประการ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจปฏิบัติการสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน และอำนาจปฏิบัติการสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง

อำนาจประการแรก คือ อำนาจนิติบัญญัติ เป็นอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้สำหรับระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดกาลและอำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่แล้วภายในรัฐนั้น รวมไปถึงการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและการยกเลิกกฎหมาย มีองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจ

อำนาจประการที่สอง คือ อำนาจบริหาร เป็นอำนาจในการรักษาความสงบสุขหรือในการทำสงคราม การปกครองหรือบริหารประเทศ การส่งเอกอัครราชทูตไปประจำต่างประเทศหรือยอมรับการส่งเอกอัครราชทูตจากต่างประเทศมาจําในรัฐ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งการป้องกันการรุกรานจากต่างประเทศ มีรัฐบาลเป็นองค์กรฝ่ายบริหารผู้ใช้อำนาจ

อำนาจประการที่สาม คือ อำนาจตุลาการ เป็นอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและการลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอาญา และพิพากษาข้อพิพาทระหว่างเอกชน หรือเรียกว่า อำนาจในการพิจารณาพิพากษา มีองค์กรตุลาการหรือศาล เป็นผู้ใช้อำนาจ

หากเมื่อใดอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมาอยู่ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเดียวกันแล้ว อิศราภาพย่อมไม่อาจหลงเหลืออยู่ได้เลย เพราะเราอาจเกรงใจว่ากษัตริย์คนเดียวกัน หรือสภาเดียวกันนั้นอาจออกกฎหมายพระราชอำนาจออกมาเพื่อบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนั้นอย่างพระราชย์หรือหากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเดียวกันเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการแล้ว ทุกสิ่งทุกอย่างอาจสูญสิ้นหมดไป¹⁵

นอกจากนี้ มงเตสกีเออยังเห็นว่าการใช้อำนาจนิติบัญญัติควรที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจดังผ่านทางดังกล่าวผ่านทางรัฐสภาเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันในส่วนของอำนาจบริหารควรที่จะให้กษัตริย์โดยมีขุนนางเป็นผู้ช่วยดำเนินการ และอำนาจตุลาการควรที่จะให้องค์กรที่มีใช้องค์กรประจำแต่ควรเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นมาเป็นครั้งคราวเมื่อมีข้อพิพาทหรือคดีเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงเมื่อพิจารณาคดีแล้วเสร็จเพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่ออำนาจของสถาบันมากกว่าตัวบุคคล¹⁶

มงเตสกีเออยังได้กล่าวยกย่องรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษว่า ในบรรดาประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองเหมือนกัน ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมือง

¹⁵ ชาลส์ แสงศักดิ์, *กฎหมายมหาชน:ความเป็นมาทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, หน้า 257.

¹⁶ สุขุม นวลสกุล, *ทฤษฎีการเมืองแห่งนวมัย*, กรุงเทพฯ ฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519, หน้า 44.

มากที่สุด เนื่องจากประเทศอังกฤษมีอำนาจหน้าที่ของรัฐได้แบ่งแยกไปยังองค์กรต่าง ๆ ไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งจะมีอำนาจที่เด็ดขาดในการบีบบังคับประชาชน เสรีภาพของประชาชนจะมีไม่ได้เลย หรือมีอยู่น้อย หากอำนาจเหล่านั้นไปรวมอยู่ที่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียวดังเช่นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ความเห็นของมงเตสกิเออด้กล่าวได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางการเมืองของผู้ถูกบีบบังคับหรือถูกกดขี่โดยระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในกลุ่มประเทศทวีปยุโรปโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสรวมถึงผู้ที่ตั้งรกรากอยู่ในประเทศต่างๆ ของทวีปยุโรป ซึ่งบุคคลดังกล่าวเหล่านี้ได้เข้าใจความเห็นของมงเตสกิเออว่าจะต้องแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ และอำนาจตุลาการ รวมทั้งจะต้องมีการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจโดยให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ความเข้าใจเหล่านี้นำไปสู่ระบบการเมืองที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจโดยเด็ดขาดโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจจะต้องไม่มีความสัมพันธ์ต่อกันและไม่เข้าไปก้าวก่ายในการใช้อำนาจของกันและกัน

ความเข้าใจความคิดของมงเตสกิเออด้กล่าวข้างต้นจะปรากฏว่าอยู่ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 ที่มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งระบบการเมืองแบบที่เรียกว่า ระบบประธานาธิบดีนอกจากนี้ยังปรากฏว่าในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1797 ได้จัดตั้งระบบการเมืองแบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจกันโดยเด็ดขาด โดยเฉพาะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ¹⁷

รัฐสมัยใหม่ (Modern State) ได้มีฐานะเป็นบุคคลอีกคนหนึ่ง ที่แยกต่างหากออกจากปัจเจกชน ซึ่งแต่ละคนจะเป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของตน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีความสามารถที่จะทรงสิทธิหรือมีหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายแยกต่างหากจากปัจเจกชนแต่ละคนที่เป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของตน มีเจตนาของตนเองแยกต่างหากจากเจตนาของปัจเจกชนแต่ละคนที่เป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของตน และรัฐจะเป็นเจ้าของอำนาจปกครองแผ่นดินที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” อย่างไรก็ตามแม้รัฐจะมีฐานะเป็นบุคคล แต่ก็ยังเป็นบุคคลในแง่ของนามธรรมหรือนิติบุคคลเท่านั้น หากได้มีตัวตนและมีชีวิตจิตใจดังเช่นบุคคลธรรมดาไม่ ดังนั้น รัฐจึงย่อมไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ ทั้งสามประเภทนี้แทนตนและในนามตน บุคคลธรรมดาที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐแทนรัฐและในนามของรัฐเรียกว่า องค์กรของรัฐ¹⁸

แต่ด้วยลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตยที่ไม่อาจแบ่งแยกได้จึงทำให้มีการตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจของมงเตสกิเออว่าแท้จริง หลักการนี้ไม่ได้มุ่งแบ่งแยกตัวอำนาจ

¹⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, *กฎหมายมหาชน:ความเป็นมาทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*, กรุงเทพฯ: วิญญูชน , หน้า 258.

¹⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*, กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2540, หน้า 60-61.

อธิปไตยออกเป็นส่วน แต่เป็นการแบ่งแยกองค์กรที่จะมาใช้อำนาจออกเป็นหลายองค์กรเพื่อไม่ให้ องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดนำไปสู่ระบบเผด็จการและประชาชนอาจถูกกลืนรอน สิทธิเสรีภาพได้

หลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยจึงให้ความสำคัญกับองค์กรที่จะ นำมาใช้อำนาจไม่ได้มุ่งแบ่งแยกที่รูปแบบของการใช้อำนาจแต่อย่างใด ดังนั้น องค์กรผู้ใช้อำนาจ อธิปไตยจึงอาจใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบต่างๆ ได้จึงไม่จำเป็นต้องใช้รูปแบบหนึ่งรูปแบบใด ซึ่งหลักการดังกล่าวได้แบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามองค์กรหลัก ดังนี้

1) องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) โดยรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ ซึ่ง ในแต่ละประเทศอาจใช้ระบบที่แตกต่างกัน เช่น ระบบสภาเดี่ยว ซึ่งมีเพียงสภาเดียวที่ทำหน้าที่ ทางนิติบัญญัติหรือระบบสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งต่างทำหน้าที่ทางนิติ บัญญัติ โดยบทบาทหลักของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชน เช่น การพิจารณา และให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมาย หรือตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

2) องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร (Executive) โดยมีคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการ บริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ แต่อย่างไรก็ตามองค์กรของฝ่าย บริหารไม่ได้จำกัดแต่เพียงคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ยังประกอบไปด้วยส่วนราชการ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน ตลอดจนหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่องค์กรดังกล่าวมิได้ มีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง แต่เป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งผลที่เกิดจากการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นเพียงการกระทำทางปกครองอันเป็นการใช้อำนาจทาง ปกครอง

3) องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ (Judiciary) โดยมีศาลมีหน้าที่หลักในการพิจารณา พิพากษาอรรถคดีต่างๆ ด้วยความเป็นธรรม โดยหลักจะมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำของ ฝ่ายนิติบัญญัติและการกระทำของฝ่ายบริหาร เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กร และเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยในแต่ละประเทศจะใช้ระบบศาลที่แตกต่าง กัน เช่น ระบบศาลเดี่ยวจะให้อำนาจศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภท หรือในระบบศาล คู่จะแยกคดีบางประเภทที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะทางออกจากระบบศาลยุติธรรม เช่น การ แยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เป็นการเฉพาะและให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีอื่นที่อยู่นอก เขตอำนาจศาลเฉพาะ¹⁹

¹⁹ เกรียงไกร รอบรู้, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, กรุงเทพฯ: พิมพ์ลักษณ์, หน้า 77-79.

นอกจากนี้ยังสามารถจำแนกระบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ออกเป็นระบบการปกครองที่ไม่มีมีการแบ่งแยกอำนาจ กับระบบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ ดังนี้

1) ระบบการปกครองที่ไม่มีมีการแบ่งแยกอำนาจ จากระบบการปกครองที่มีหลายระบอบการปกครองจึงไม่อาจเกิดผลในทางปฏิบัติได้ทุกกรณี กล่าวคือ หากประเทศที่มีการปกครองในระบบเผด็จการจะไม่มีมีการแบ่งแยกอำนาจ โดยการใช้อำนาจอาจเกิดได้สองกรณี คือ การใช้อำนาจทั้งหมดไปรวมอยู่กับฝ่ายบริหาร หรือการใช้อำนาจทั้งหมดไปรวมอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ กล่าวคือระบบการปกครองที่มีอำนาจไปรวมอยู่กับฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถใช้อำนาจส่วนของตนได้ตามความเป็นจริง ทั้งที่ในทางกฎหมายอำนาจยังนั้นคงมีอยู่ ส่วนระบบการปกครองที่มีอำนาจทั้งหมดไปรวมอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ระบบการปกครองแบบรัฐบาลของรัสเซีย ซึ่งระบบนี้ฝ่ายบริหารเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ฝ่ายบริหารจะไม่สามารถตอบโต้ หรือยุบสภาได้

2) ระบบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ เป็นการแยกการใช้อำนาจโดยมีการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละฝ่าย ไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดผูกขาดอำนาจไว้เพียงฝ่ายเดียว แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจก็ยังมีความสัมพันธ์กันอยู่โดยมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน และความสัมพันธ์นี้อาจมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามระบบการปกครอง ซึ่งระบบเหล่านี้ได้แก่ ระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภา และระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี เป็นต้น ระบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจจำแนกออกเป็นสองระบบ คือ ระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด และระบบการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่เด็ดขาด ดังนี้

(1) ระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด เป็นระบบที่อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในทวีปอเมริกา ซึ่งในทางทฤษฎีถือว่าเป็นรูปแบบที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการอย่างเด็ดขาด เพราะที่มาของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนต่างมีสิทธิและอำนาจเด็ดขาดจากการเป็นตัวแทนของประชาชน ส่งผลให้ระบบวิธีการควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรจึงมีรูปแบบที่ต่างไปจากประเทศที่มีระบบการปกครองแบบไม่เด็ดขาด กล่าวคือฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหารเพราะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภา แต่พบว่าเป็นความจริงแล้ว การแบ่งแยกการใช้อำนาจดังกล่าวอาจมีความไม่เด็ดขาดอย่างแท้จริง เนื่องจากการตรากฎหมายของรัฐสภาจะสมบูรณ์ได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีอาจใช้สิทธิยับยั้ง

ร่างกฎหมาย (Veto Right) ได้ อีกทั้งรองประธานาธิบดีมีตำแหน่งเป็นประธานสภาสูงด้วย ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอำนาจถอดถอนบุคคลสำคัญ (impeachment) หรือฝ่ายตุลาการซึ่งมีอำนาจลงโทษบุคคล ฝ่ายบริหาร โดยประธานาธิบดีจะมีอำนาจให้อภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาได้นอกจากนี้ ฝ่ายตุลาการยังมีอำนาจตีความกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นบังคับใช้ได้ เป็นต้นจากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจทั้งสามฝ่ายจึงไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาดเสียทีเดียว ทั้งที่ประเทศเหล่านี้มีรูปแบบการปกครองที่เป็นระบบการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด

(2) ระบบแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด ระบบนี้ยึดหลักการ และความสัมพันธ์ตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน เนื่องจากเห็นว่าการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดไม่สามารถทำให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างที่อธิบายได้ชัดเจน คือ ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองของระบบรัฐสภา มีความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เป็นไปในลักษณะที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันได้ โดยมีระบบวิธีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในหลายประการ อาทิ การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจการยุบสภา ซึ่งมีระบบควบคุมที่ต่างไปจากประเทศที่มีระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด²⁰

สำหรับประเทศไทยได้มีการยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 ที่ได้กำหนดว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นดังนี้ รัฐสภาทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน และศาลทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่างๆ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาแบบไม่เคร่งครัด กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา และยังมีอำนาจถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้มีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ รวมถึงมีสิทธิเข้าร่วมประชุม และแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้

²⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 270-273.

1.3 หลักการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance)

การแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดไม่มีประเทศใดที่นำไปใช้อย่างเคร่งครัด เห็นได้จากการประสานระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และมีกลไกในการคานอำนาจเพื่อมิให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และมีกลไกในการคานและดุลอำนาจได้ ดังนั้น ในระบบประชาธิปไตยที่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจก็จะมีกระจายอำนาจไปยังองค์กรต่างๆ เพื่อมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดหรือคณะบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอำนาจมากเกินไป

หลักการถ่วงดุลอำนาจจึงเป็นหลักการที่อธิบายถึงลักษณะความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจระหว่างองค์กรสามฝ่าย คือ การถ่วงดุลระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจตุลาการ และอำนาจตุลาการกับอำนาจบริหาร โดยได้มีการกำหนดกลไกการถ่วงดุลการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรไว้ตามกฎหมาย เพื่อให้องค์กรผู้ใช้อำนาจคำนึงถึงความชอบธรรมอยู่เสมอ หลักการถ่วงดุลอำนาจจึงเกิดขึ้นบนพื้นฐานที่มาของแนวคิดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย แต่อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ของรูปแบบการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน อาจมีความแตกต่างกันโดยไม่จำเป็นที่จะต้องมีความเท่าเทียมกันเสมอไป เนื่องจากในแต่ละรัฐอาจมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันไป ซึ่งรูปแบบการปกครองนี้เองจะเป็นตัวบ่งชี้ความเป็นอิสระของแต่ละอำนาจที่แตกต่างกันไป เช่น ในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองในระบบเผด็จการจะปกครองจะไม่มี การแบ่งแยกอำนาจของผู้ปกครองประเทศ แต่ผู้ปกครองประเทศจะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเพียงผู้เดียวเท่านั้น ในส่วนของประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยจะมีรูปแบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยการแบ่งแยกอำนาจนี้อาจมีลักษณะที่เป็นเด็ดขาด และไม่เด็ดขาดแยกย่อยลงไปอีก

สำหรับประเทศที่มีระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด จะมีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการออกจากกันอย่างชัดเจน โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจเหล่านี้ จะใช้อำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น โดยไม่แทรกแซงหรือใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีรูปแบบการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด และมีการปกครองในระบบประธานาธิบดีจึงมีระบบกลไกการใช้อำนาจตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ จึงมีลักษณะแตกต่างไปจากประเทศที่มีระบบการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดหรือไม่เคร่งครัดอัน ได้แก่ ประเทศที่มีการปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี และระบบรัฐสภา เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ สำหรับหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจได้ถูกคิดขึ้น เพื่อให้การใช้อำนาจเกิดความสมดุลกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยเฉพาะความสัมพันธ์

ระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีลักษณะการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างยิ่ง ในด้านการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ดังนี้²¹

1.3.1 การถ่วงดุลในทางนิติบัญญัติ

การถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติมีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้อำนาจนิติบัญญัติมีมากเกินไป รัฐธรรมนูญบางประเทศได้มีวิธีการ ดังนี้

1) การให้ฝ่ายบริหารสามารถยุบสภานิติบัญญัติได้ ผลจากการยุบสภาทำให้ต้องมีการเลือกตั้งซึ่งอาจทำให้เกิดความเลื่อมใสกับสมาชิกรัฐสภาว่าอาจจะไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้แทนปวงชน ดังนั้น การยุบสภาโดยฝ่ายบริหารจึงเป็นการควบคุมสภานิติบัญญัติได้ในประเทศที่มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และพรรคการเมืองแยกเป็นฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน การยุบสภาย่อมย่อมเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่จะทำให้สมาชิกในพรรคที่สนับสนุนรัฐบาลสมัครสมานกัน เพราะการแตกแยกย่อมหมายความว่าสมาชิกจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่แม้แต่ในพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็ยังคงการยุบสภาเพราะการยุบสภามีการเลือกตั้งใหม่ก็ย่อมทำให้สมาชิกของฝ่ายค้าน มีความเสี่ยงในการที่จะไม่ได้รับเลือกเข้ามาเช่นกัน และย่อมแสดงออกว่าอำนาจการยุบสภาเป็นอำนาจของประชาชนที่จะใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือชี้ขาดว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจตรงตามเจาานงของประชาชน

2) การกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้ใช้เป็นกฎหมายแล้วไปให้ราษฎรออกเสียงลงประชามติได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรยืนยันหรือปฏิเสธร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้ใช้แล้วอาจกำหนดให้ถือว่าเป็นการยุบสภานิติบัญญัติไปแล้วในตัว ซึ่งถือว่าการลงมติเป็นการให้อำนาจประชาชนแสดงเจตจำนงของตนต่อกฎหมายที่สภาเป็นผู้บัญญัติได้

3) การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติได้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความร่วมมือในการบัญญัติกฎหมายและสามารถแสดงความประสงค์ของฝ่ายบริหารได้ว่าต้องการกฎหมายอย่างไร

4) ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้าร่วมประชุมกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงและแสดงความเห็นในที่ประชุมสภาได้ เนื่องจากฝ่ายบริหารจะทราบข้อเท็จจริงดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ย่อมทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถลงมติโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและดำเนินการโดยถูกต้องตรงความเป็นจริง โดยเหตุนี้ข้อบังคับการประชุมสภาจึงให้รัฐบาลขออภิปรายได้ทุกโอกาส

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 283

5) การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการยับยั้งร่างกฎหมายอย่างเด็ดขาดหรือการยับยั้งร่างกฎหมายโดยถ่วงเวลาให้ล่าช้าเพราะเป็นการทำให้อำนาจนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายมีค่าน้อยลง เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการออกกฎหมายด้วยอารมณ์ขาดความรอบคอบไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงเพียงเพราะเป็นไปตามกระแสสังคม หรือในระหว่างที่ร่างกฎหมายถูกยับยั้งย่อมมีโอกาสได้ยังทราบสาธารณมติเกี่ยวกับกฎหมายนั้นได้ และยังเป็นกรให้โอกาสแก่ฝ่ายนิติบัญญัติที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดของตน

1.3.2 การถ่วงดุลอำนาจบริหาร

เพื่อป้องกันฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไป ซึ่งรัฐธรรมนูญในบางประเทศได้บัญญัติวิธีการควบคุมการใช้อำนาจบริหาร ดังนี้

1) ให้การแต่งตั้งผู้นำของฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อให้ได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนทำหน้าที่บริหารประเทศ

2) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการบังคับให้ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่งได้ โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปแล้วลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีพฤติกรรมไปในทางทุจริต

3) ให้สมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิการตั้งกระทู้ถามทั่วไปและกระทู้ถามสดฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารแถลงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นในสภาโดยเปิดเผย จึงทำให้ฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังในการบริหารประเทศให้เป็นไปอย่างและเที่ยงธรรม

4) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอนุมัติเงินงบประมาณเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารใช้เงินตามใจชอบ นอกจากนี้ยังมีองค์กรอื่นเช่น ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารให้ไปโดยถูกต้อง แล้วรายงานให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบ

5) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจฟ้องฝ่ายบริหารต่อสภาสูงหรือศาลซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายบริหารละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

6) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่สภา และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และตามบทบัญญัติกฎหมาย

7) การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทูต เป็นต้น

1.3.3 การถ่วงดุลอำนาจตุลาการ

เพื่อให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจมากเกินไป แม้ฝ่ายตุลาการจะมีอิสระในการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีต่างๆ ก็ตาม จึงต้องมีระบบการถ่วงดุลอำนาจตุลาการ ดังต่อไปนี้

1) การจัดตั้งศาลและกำหนดขอบเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลต้องเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า ต้องเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นสมควรว่าจะมีศาลอย่างไรบ้างและศาลนั้นๆ ควรมีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาอย่างไรบ้าง

2) ให้มีศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญอันจะใช้บังคับมิได้ ซึ่งมีผลทำให้ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวได้จากที่กล่าวมา

1.3.4 การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจถ่วงดุลกันและกันเอง

โดยรัฐธรรมนูญของประเทศที่ใช้ระบบสภานิติบัญญัติสองสภาย่อมจะต้องมีการถ่วงอำนาจระหว่างสภาทั้งสอง เช่น

1) รัฐธรรมนูญบางประเทศได้กำหนดให้กฎหมายจะบัญญัติขึ้นก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงเห็นชอบให้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย

2) รัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดให้ให้สภาสูงมีอำนาจเสนอกฎหมายและลงมติในร่างกฎหมายและเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ เช่น ฝรั่งเศส ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณากฎหมายในลำดับแรกแต่ยอมให้สมาชิกของสภาสูงเสนอร่างกฎหมายในลำดับแรกแต่ยอมให้สมาชิกของสภาสูงเสนอร่างกฎหมายไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร

3) ให้สภาสูงมีอำนาจหน่วงเหนี่ยวหรือยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว โดยให้มีกำหนดเวลาพอสมควร สภาสูงจึงจะลงมติยืนยันร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยได้ ทั้งนี้ต้องไม่ใช่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ในประเทศอังกฤษได้กำหนดให้สภาขุนนางหน่วงเหนี่ยวร่างกฎหมายที่ไม่ใช่การเงินได้ 1 ปี ทั้งนี้ จะไม่ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายเด็ดขาดเป็นเพียงการหน่วงเหนี่ยวเวลาหนึ่ง

4) การยืนยันร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยต้องได้รับเสียงข้างมากเป็นพิเศษของสภาสูง อาทิ เสียงเกินกึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมด

5) การให้นำร่างกฎหมายที่สภาสูงไม่เห็นชอบด้วยไปให้ราษฎรออกเสียงประชามติว่าจะให้บังคับใช้เป็นกฎหมายหรือไม่

1.3.5 การถ่วงอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารด้วยกัน

การถ่วงอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารด้วยกันหมายถึงการอำนาจของประมุขแห่งรัฐกับอำนาจของคณะรัฐมนตรี

1) ประมุขแห่งรัฐจะทำรัฐกิจอย่างไรจะต้องมีการลงนามกำกับของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจึงจะมีผล หรืออาจกล่าวได้ว่าประมุขแห่งรัฐจะทำรัฐกิจอย่างไรโดยคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยไม่ได้ เว้นแต่เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจเฉพาะตัว

2) ให้ประมุขแห่งรัฐมีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และการกระทำต่างที่สำคัญ เช่น การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง การประกาศกฎอัยการศึก เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยได้มีการยอมรับหลักการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น รัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน และตุลาการทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีต่าง แต่ในขณะที่เดียวกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้กำหนดให้องค์กรดังกล่าวตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกันเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เช่น การกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการออกกฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถาม และการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอกฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดิน การออกกฎหมายบางประการที่จำเป็นและการออกพระราชกฤษฎีกาขุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อคืนอำนาจให้แก่ประชาชน ในส่วนของศาลจะเป็นองค์กรเดียวที่มีความเป็นอิสระในการพิจารณากรณีต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีได้บัญญัติไว้เท่านั้น

2. แนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน

2.1 ความหมายและลักษณะของงบประมาณ

คำว่า งบประมาณ มีความหมายที่แตกต่างกันไปตามกาลเวลาและความเห็นของนักวิชาการ เดิมตามตำราจำนวนมากได้ให้ความหมายของคำว่า งบประมาณ หรือคำว่า Budget ซึ่งมาจากภาษาฝรั่งเศส โบราณว่า Bougette โดยคำว่า Budget ในภาษาอังกฤษ หมายถึง กระเป๋าหนังใบใหญ่ที่เสนาบดีคลัง ของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่างๆ ที่แสดงถึงความต้องการของรัฐ และทรัพยากรที่มีอยู่ไปแถลงต่อสภา และต่อมาคำว่า Budget ได้มีความหมายที่เปลี่ยนไปจากตัวกระเป๋า มาเป็นหมายถึงเอกสารต่างๆ ที่บรรจุอยู่ในกระเป๋า

แต่เดิมงบประมาณถือเป็นการแถลงเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล (The Statement of public revenues and expenditures) โดยในทางวิชาการของสหรัฐอเมริกา ได้มีการให้คำจำกัดความของคำว่างบประมาณไว้ว่า แผนสำหรับการใช้จ่ายเงินในวิสาหกิจ หรือ รัฐบาลในช่วงระยะหนึ่งอันแน่นอน โดยฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้จัดเตรียม และนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อขออนุมัติก่อนที่จะดำเนินการตามแผน ซึ่งต่อมาได้มีนักวิชาการอธิบายคำว่า งบประมาณ ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นโดยหมายถึง แผน ที่แสดงออกมาในรูปของตัวเงินสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอนเกี่ยวกับโครงการดำเนินการของรัฐบาลและวิธีการที่จะหาเงินมาใช้ในโครงการนั้น²² แต่ในประเทศไทยได้มีการให้ความหมายคำว่า Budget แปลว่า งบประมาณ ซึ่งอาจสันนิษฐานได้ว่า มาจากเรื่องของรายจ่ายและรายรับของรัฐบาล โดยเป็นการอ้างอิงสิ่งที่จะเกิดขึ้นในช่วงเวลา(ปี) ถัดไปที่ต้องประมาณการงบประมาณในช่วงเวลา(ปี)ปัจจุบัน²³

ในเวลาต่อมาความหมายของคำว่างบประมาณได้เปลี่ยนแปลงไปและสามารถแบ่งความหมายออกเป็นสามลักษณะ²⁴ ดังนี้

- 1) งบประมาณในฐานะเป็นเครื่องของรัฐ มีความหมายแบ่งเป็นสองลักษณะ ดังนี้
 - ก. งบประมาณในฐานะเป็นเครื่องมือสำคัญทางการบริหารประเทศ ไม่ว่าจะในด้านวางแผนและการควบคุมการบริหาร โดย โทมัส ดี ลินซ์ (Thomas D. Lynch) ได้อธิบายคำว่างบประมาณไว้ว่า งบประมาณเป็นเป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อให้โครงการต่างๆ ที่กำหนดขึ้น มีการประมาณทรัพยากรที่มีค่าและต้องการที่จะนำมาใช้ และมีการเปรียบเทียบการกระทำในอดีตและความต้องการที่จะกระทำในอนาคต
 - ข. งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังของประเทศ ในการควบคุมเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น งบประมาณในความหมายนี้จึงแคบกว่าความหมายแรก โดย แฟรงค์ พี เชอร์วูด (Frank P. Sherwood) ได้ให้ความหมายคำว่างบประมาณไว้ว่าหมายถึงแผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกมาในรูปของเงิน การแสดงโครงการดำเนินการทั้งหมดในระยะหนึ่ง รวมถึงการประมาณค่าใช้จ่าย การบริการ โครงการ และกิจกรรม รวมถึงทรัพยากรที่ใช้ในการสนับสนุนการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งประกอบด้วยสามขั้นตอน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณ นอกจากนี้ ออกัสตัส บี เทอร์นบูล (Augustus B. Turnbull) ได้ให้ความหมายของงบประมารว่า งบประมาณคือแผนการเงินขององค์กรที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุ

²² ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน:ทฤษฎีและปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2526, หน้า 18.

²³ ไกรยุทธ ธีรชยาคินันท์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2528, หน้า 19.

²⁴ ไตรรัตน์ โภคพลารณณ์ . ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการงบประมาณ ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ หน้าที่ 9-15, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กรุงเทพฯ: อักษรไทย, 2528, หน้า 456-458.

วัตถุประสงค์ขององค์กร และจะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการเงิน โดยเฉพาะ รวมทั้งเป็นการวางแผนไว้ล่วงหน้าสำหรับการใช้จ่ายเงิน การบอกให้ทราบถึงการวางแผนการใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนเท่าใด การกำหนดเวลาใช้จ่ายเงินเมื่อใด และการบอกให้ทราบว่า จะใช้จ่ายเงินอย่างไร รวมถึงการอ้างอิงองค์กรที่เป็นเจ้าของงบประมาณ

2) งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการเมือง โดย อารอน วิลดาฟสกี (Aaron Wildavsky) ได้กล่าวว่างบประมาณเป็นสัญญาระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารให้สัญญาว่าจะใช้จ่ายเงินงบประมาณภายใต้เงื่อนไขบางประการตามที่ให้สัญญาไว้ โดยทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์ซึ่งกันละกัน

3) งบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงความต้องการของรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐ โดย ลี และจอห์น (Lee and Johnson) ได้กล่าวว่า งบประมาณเป็นเอกสาร หรือที่รวมเอกสาร ที่แสดงถึงฐานะทางการคลังขององค์กร รวมถึงเอกสารเกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย กิจกรรม และเป้าหมายหรือเป้าประสงค์ รวมถึงเอกสารงบประมาณเป็นผลผลิตขั้นสุดท้ายในการจัดเตรียมงบประมาณ โดยเอกสารประกอบด้วยความคิดเห็นของหน่วยงานต่างๆ นอกจากนี้ งบประมาณประกอบด้วยเอกสารหนึ่งชิ้นหรือมากกว่านั้น

2.2 ความสำคัญของงบประมาณ

ในประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยโดยรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้ให้ความยินยอมและกำหนดรายจ่ายที่ให้ฝ่ายบริหารสามารถนำงบประมาณแผ่นดินไปใช้จ่ายได้ ส่วนเงินรายรับฝ่ายบริหารเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการจัดหามาให้เพียงพอกับรายจ่ายที่ได้รับ การอนุมัติ งบประมาณจึงมีความสำคัญในการบริหารกิจการของประเทศ เนื่องจากฝ่ายบริหารสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และการควบคุมการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายบริหารจะต้องรายงานให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับทราบถึงการบริหารงานของฝ่ายบริหารเสมอ โดยเสนอรายงานทางการคลัง (Financial Report) และรายงานการปฏิบัติการ (Performance Report) ซึ่งจะช่วยให้ฝ่ายบริหารได้รับความเชื่อถือไว้วางใจและสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติในการดำเนินการตามนโยบายของตน ตลอดจนงบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นเครื่องมืออเนกประสงค์ (Multi-Purpose Tool) ของฝ่ายบริหาร²⁵

²⁵ ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ, กรุงเทพฯ: ไทยพัฒนาพานิชย์, หน้า 26-27.

จากความสำคัญของงบประมาณดังกล่าวมาข้างต้น จึงสามารถสรุป บทบาท และความสำคัญของงบประมาณในด้านต่างๆ ดังนี้²⁶

1) งบประมาณเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการคลังของประเทศ เพื่อจะดำเนินการต่างๆตามแผนงานของรัฐบาลให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ เนื่องจากงบประมาณคือแผนงานทางการคลังของประเทศ การจัดเก็บภาษีอากร การกู้ยืมเงินและการใช้จ่ายของประเทศ จึงทำให้งบประมาณมีผลโดยตรงต่อเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องมีการวางนโยบายงบประมาณเพื่อก่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

2) งบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับการวางแผนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อสนับสนุนให้การบริหารงานบรรลุตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล รวมถึงเป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยจะมีการรายงานความก้าวหน้าหรือผลการดำเนินงาน ตลอดจนการประเมินผลงานเทียบกับวัตถุประสงค์ โครงการและแผนงานต่างๆ ที่รัฐบาลได้กำหนดไว้

3) งบประมาณเป็นเครื่องมือในการวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐบาล โดยการประเมินผลที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจโดยส่วนรวมอันเป็นผลมาจากนโยบายด้านรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล

4) งบประมาณเป็นเครื่องมือในการรักษาคุณอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายบริหารจะต้องเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อนจึงจะสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณนั้นได้ นอกจากนี้ งบประมาณยังเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร

5) งบประมาณเป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ผลงานของรัฐบาลต่อประชาชน โดยการนำเสนอถึงแผนงานและบริการต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อประชาชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับทราบถึงกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลรวมถึงค่าใช้จ่ายและผลที่คาดว่าจะได้รับด้วย

2.3 กระบวนการงบประมาณตามกฎหมาย

การใช้จ่ายเงินงบประมาณของทุกประเทศจะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการกำหนดเวลาไว้อย่างแน่นอนและก่อนการใช้จ่ายเงินงบประมาณรวมถึงได้มีการกำหนดกระบวนการในทุกขั้นตอน เริ่มต้นตั้งแต่หน่วยงานต่างๆ เสนองงบประมาณไปจนถึงขั้นที่รัฐบาลแถลงรายงานการรายรับงบประมาณประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้เรียกว่า

²⁶ สำนักงบประมาณ, การจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting), กรุงเทพฯ ฯ: สำนักงบประมาณ, 2547, หน้าที่ 8.

“กระบวนการงบประมาณ” (Budget Process) ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “วิธีการงบประมาณ” (Budget Procedure) และคำว่า “วงจรงบประมาณ” (Budget Cycle) โดยคำว่าวงจรงบประมาณมาจากวิวัฒนาการของคลังในประเทศยุโรปตะวันตกซึ่งมีลักษณะของวงจรถือลักษณะของการบริหารที่มีการกระทำในลักษณะต่อเนื่อง กล่าวคือ เมื่อเสร็จจากขั้นตอนนี้ก็ต่อไปอีกขั้นตอนนี้จนครบวงจร²⁷

3. ระบบคณะกรรมการและการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน

ในการปกครองในระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร แต่เนื่องจากภาระหน้าที่ของรัฐสภามีอยู่มาก จึงต้องมีผู้ที่มาแบ่งเบาภาระหน้าที่ดังกล่าว คือ คณะกรรมการ โดยคณะกรรมการจะมีหน้าที่ในการดำเนินการพิจารณา สอบสวน และศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่รัฐสภามอบหมาย ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของประเทศที่ปกครองระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ส่วนจำนวนของคณะกรรมการในรัฐสภาของแต่ละประเทศ จะขึ้นอยู่กับขอบเขตภาระหน้าที่ของรัฐสภาในแต่ละประเทศ โดยผู้ศึกษาได้ศึกษาระบบคณะกรรมการของรัฐสภาในประเทศที่ใช้ระบบสองสภา คือ ระบบคณะกรรมการของรัฐสภาอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มระบบกฎหมาย Common Law และระบบคณะกรรมการของฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มระบบกฎหมาย Civil Law

3.1 ระบบคณะกรรมการของรัฐสภาอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตย (Democratic Regime/system) ในระบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ต่างมีอำนาจถ่วงดุลกันและกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ จึงมีลักษณะเหมือนการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม ซึ่งเป็นการปกครองโดยประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่ตามเจตจำนง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่เลือกนายกรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีจะเลือกรัฐมนตรีร่วมคณะเป็นฝ่ายบริหาร โดยการรับรอง และยินยอมของสภา ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการ โดยสภาผู้แทนราษฎรสามารถซักถามรัฐมนตรี อภิปรายทั่วไป หรืออภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ นอกจากนี้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ได้²⁸

²⁷ ไพศาล ชัยมงคล, *งบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ*, กรุงเทพฯ: ไทยพัฒนาพานิชย์, หน้า 52.

²⁸ พงุทธิสาธิต ชุมพล, *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ*, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์, 2544, หน้า 8-9.

3.1.1 ระบบคณะกรรมการกิจการของรัฐสภาอังกฤษ

ระบบคณะกรรมการกิจการของรัฐสภาอังกฤษ ประกอบด้วย คณะกรรมการกิจการของสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และคณะกรรมการในสภาขุนนาง (House of Lords) ที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง โดยสามารถจัดแบ่งคณะกรรมการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้²⁹ ดังนี้

1) คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาทั้งหมด ยกเว้น ประธานสภา ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ ผู้ที่เป็นประธานคณะกรรมการเต็มสภาหรือผู้ดำเนินการ คือ รองประธานสภา มีชื่อเรียกว่า ประธานคณะกรรมการเต็มสภา (Chairman of Ways and Means) โดยสมาชิกสภาสามารถอภิปรายได้มากกว่าหนึ่งครั้ง ซึ่งร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการเต็มสภา มีทั้งร่างกฎหมายสั้นๆ มีเพียงมาตราเดียว หรือร่างกฎหมายที่มีความสำคัญทางรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้อาจมีร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่นำเสนอต่อคณะกรรมการเต็มสภา เรียกว่า Committee of Ways and Means และในกรณีพิจารณาร่างกฎหมายอื่นๆ เรียกว่า Committee of Supply

2) คณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการประจำ (Standing Committee) เป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญที่สุด ประกอบด้วยสมาชิกประมาณ 20 - 50 คน ตามสัดส่วนของพรรคการเมือง โดยคำนึงถึงความรู้และความเชี่ยวชาญในเนื้อหาของร่างกฎหมายที่จะพิจารณา คณะกรรมการจึงประกอบด้วยตัวแทนของสมาชิกสภาและรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นเป็นกรรมการ มีวาระดำรงตำแหน่งตลอดอายุของสภา นับตั้งแต่ ค.ศ. 1960 คณะกรรมการแต่ละชุดจะมีสมาชิกประจำจำนวน 20 คน และสมาชิกสมทบ จำนวน 30 คน โดยจะเลือกจากบุคคลโดยคำนึงถึงเนื้อหาของร่างกฎหมาย ในส่วนของประธานคณะกรรมการจะเป็นตำแหน่งประจำ ทำหน้าที่อภิปรายรายละเอียดของร่างกฎหมายขึ้นคณะกรรมการ โดยเฉพาะการตรวจสอบและแก้ไขกฎหมาย รวมถึงยังทำหน้าที่ของสภาทั้งหมด คณะกรรมการในสภาสามัญ ประกอบด้วย คณะกรรมการประจำ (Standing Committee) แบ่งออกเป็น 3 ชุด ดังนี้

(1) คณะกรรมการสก๊อต (Scottish Grand Committee) ประกอบด้วยชาวสก๊อต จำนวน 72 คน มีหน้าที่พิจารณาหลักการสำคัญของร่างกฎหมายสก๊อต

(2) คณะกรรมการเวลส์ (Welsh Grand Committee) ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาชาวเวลส์ จำนวน 40 คน ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเวลส์

²⁹ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2529, หน้า 189-190

(3) คณะกรรมาธิการไอร์แลนด์เหนือ (The Northern Ireland Grand Committee) ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาชาวไอร์แลนด์เหนือ จำนวน 18 คน และมีสมาชิกอื่นๆอีก จำนวน 25 คน ทำหน้าที่โต้แย้งอภิปรายเรื่องไอร์แลนด์เหนือโดยเฉพาะ

3) คณะกรรมาธิการวิสามัญ คือ คณะกรรมาธิการที่แต่งตั้งขึ้นเป็นพิเศษ เป็นครั้งคราว เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบและได้สวนข้อมูลต่างๆ เป็นการเฉพาะเรื่อง หรือให้ความเห็นในเรื่องที่อาศัยความชำนาญการพิเศษแก่สภา เช่น คณะกรรมาธิการบัญชีของรัฐ และ คณะกรรมาธิการพิจารณากฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่อง เป็นต้น แต่นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1966 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเฉพาะด้านเป็นจำนวนมากเพื่อทำหน้าที่สอบสวนงานของฝ่ายบริหาร

4) คณะกรรมาธิการร่วมกันของสภาขุนนางและสภาสามัญ (Joint Committees of Lords And commons) ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาสามัญ และสภาขุนนางเป็นจำนวนเท่ากัน เพื่อร่วมกันพิจารณาในเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง เช่น ร่างกฎหมายเอกชนที่สำคัญๆ และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมและประมวลกฎหมาย

5) คณะกรรมาธิการเฉพาะ (Select Committee) ได้แก่ คณะกรรมาธิการที่จัดตั้งขึ้นในสมัยประชุมแต่ละครั้งหรือในบางคราว โดยคัดเลือกจากฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านตามสัดส่วนสมาชิกในสภา คณะกรรมาธิการเฉพาะทำหน้าที่เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติของสมาชิกหรือกฎหมายของสภา หรือสอบสวนปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ คณะกรรมาธิการเฉพาะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) คณะกรรมาธิการชั่วคราว (ad hoc Select Committee) คือคณะกรรมาธิการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสอบสวนเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ และสิ้นสุดลงเมื่อทำหน้าที่เสร็จ

(2) คณะกรรมาธิการเฉพาะกิจในสมัยประชุม (Sessional Select Committee) เป็นคณะกรรมาธิการที่มีความสำคัญในการดำเนินงานของสภา เช่น คณะกรรมาธิการงบประมาณ (select committee on Estimates) และคณะกรรมาธิการบัญชีเงินแผ่นดิน (Public Accounts Committee) ซึ่งคณะกรรมาธิการดังกล่าวของฝ่ายบริหารให้กับสภา

3.1.2 การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาของประเทศไทย

ภายหลังปี ค.ศ. 1993 รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของประเทศอังกฤษได้วางหลักไว้ว่า “ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่สามารถเสนองบประมาณต่อรัฐสภา และรัฐสภา มีอำนาจควบคุมการคลังของแผ่นดิน โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดินและเก็บภาษีจากประชาชนไม่ได้ เว้นต่อจะได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาเสียก่อน” (Parliamentary approval is required for all expenditure and taxation) ซึ่งเป็นที่มาของคำว่า “รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้เงินสภาสามัญ

เป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณและสภาพขนนางให้การรับรองอนุมัติ” ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 ได้กำหนดไว้ว่า “สภาแห่งนี้จะไม่ยอมรับร่างพระราชบัญญัติสำหรับขอเงินที่เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการ หรือจะไม่ดำเนินการตามคำตัดสินที่ขอให้มีการพิจารณาอนุมัติเงิน หรือให้ใช้จ่ายจากรายได้สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายจากเงินงบประมาณทั่วไป หรือจากเงินต่าง ๆ ที่ถูกจัดหาให้โดยรัฐสภาก็ตาม เว้นแต่ จะได้รับคำแนะนำจากรัฐบาล” ดังนั้นอาจกล่าวสรุปได้ว่าการขออนุมัติงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นการเก็บภาษี หรือการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้ตราเป็นร่างพระราชบัญญัติโดยต้องเสนอมารัฐบาลและต้องเสนอต่อสภาสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติ และสภาพขนนางไม่สามารถแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เว้นแต่การให้การรับรองหรือไม่รับรองเท่านั้น กล่าวโดยสรุปคือ การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารของรัฐสภารัฐสภาโดยการอนุมัติงบประมาณจึงเป็นอีกวิธีการหนึ่ง หากงบประมาณของฝ่ายบริหารไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาขอมติเป็นการถอดถอนคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีจะขอลาออกเอง³⁰

ในการเสนอขออนุมัติงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภาของประเทศอังกฤษ จะต้องเสนอวิธีการจัดหารายได้และการกู้เงินมาใช้จ่าย พร้อมกับการขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ผ่านมาของประเทศอังกฤษ เพื่อที่จะให้ประชาชนได้รับทราบประโยชน์ที่อาจจะได้รับ จำนวนเงินงบประมาณ และภาระหน้าที่ที่จะเพิ่มขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล รวมทั้งเพื่อให้รัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนได้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินทุกปีงบประมาณว่ามีความเหมาะสมในการใช้จ่ายและการจัดหารายได้หรือไม่ นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบและรับทราบว่ารัฐบาลได้มีการดำเนินการใช้จ่ายในกิจการพิเศษหรือเพื่อบุคคลพิเศษอย่างไรบ้าง ภายหลังการปฏิรูปกระบวนการงบประมาณของประเทศอังกฤษ เมื่อ ค.ศ. 1993 ได้กำหนดหลักการที่สำคัญ คือ งบประมาณจะถูกเสนอต่อรัฐสภาในวันแถลงงบประมาณ (Budget Day) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (the Chancellor of the Exchequer) จะเสนองบประมาณที่เรียกว่า “งบประมาณรวมยอด” (Unified Budget) ประกอบด้วยประมาณการด้านรายจ่าย (Public Equipment) และข้อเสนอเกี่ยวกับภาษีอากร (Taxation) และการกู้เงินมาใช้จ่ายตามแผนระยะยาว (Command Paper) เพื่อให้รับสภาพเห็นภาพรวมของแผนการใช้จ่ายในระยะยาวของรัฐสภา จากการปฏิรูปดังกล่าว จึงทำให้กระทบต่อระยะเวลาในการพิจารณาและเอกสารประกอบการพิจารณาที่มีจำนวนมากขึ้น โดยงบประมาณที่เสนอขออนุมัติต่อรัฐสภาในแต่ละปี ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ

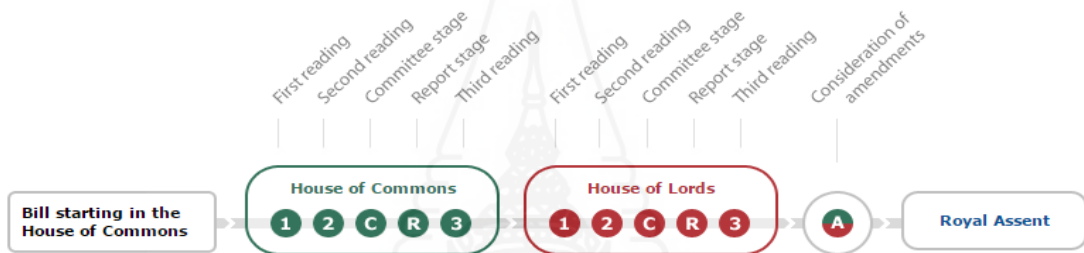
³⁰ นิพนธ์ โลหะกุลวิษ, “ประวัติความเป็นมาและสาระสำคัญของหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินในสหราชอาณาจักร”, *วารสารนิติศาสตร์*, 1, 26, หน้า 32-33.

รายจ่ายชั่วคราว งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม งบประมาณรายจ่ายฉุกเฉิน และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะกิจ³¹

1) กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลอังกฤษ

งบประมาณ (The Budget) ซึ่งประกอบด้วยงบประมาณรายจ่าย (Public Equipment) และข้อเสนอเกี่ยวกับภาษีอากร (Taxation) ต้องตราเป็นกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ ต้องเสนอและพิจารณาของสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) ก่อน จึงเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานางหรือสภาสูง (House of Lords)

First reading (Commons)



ภาพที่ 2.1 กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลอังกฤษ

ที่มา: Parliament of the United Kingdom (2017)³²

สำหรับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน จะเริ่มต้นจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคลังจะเป็นผู้นำเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาตามกระบวนการ³³ ดังนี้

1. กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน โดยสภาสามัญ (House of Commons) โดยการอนุมัติเริ่มจากรัฐบาลจะเสนอกฎหมายพร้อมด้วยบัญชีงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินประจำปีต่อสภาสามัญ โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดวันประชุมสภาสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว และในวันที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าววันนั้น นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กล่าวสุนทรพจน์เปิดสภาสามัญที่เรียกว่า “The Queen’s Speech” อันเป็น

³¹ ชีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์, มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558, หน้า 60-61

³² Parliament of the United Kingdom. “Royal Assent”. Retrieved February 10, 2017 from : <http://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/commons/coms-royal-assent/>

³³ พงุทธิสาณ ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 83.

สัญลักษณ์ที่กษัตริย์จะของงบประมาณต่อสภา หลังจากนั้นที่ประชุมสภาจะมีการแปรสภาพจากสภาเป็นคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล

วาระที่หนึ่ง การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินในวาระนี้จะไม่มี การลงมติ เป็นเพียงเลขานุการรัฐสภาจะนำร่างกฎหมายมาแถลงอย่างเป็นทางการต่อที่ประชุมสภา สามัญเพื่อรับทราบโดยไม่มีการอภิปรายหรือลงมติ และภายหลังจากนั้นประมาณ 2-3 สัปดาห์ จะมีการพิจารณาในวาระที่สองต่อไป

วาระที่สอง เป็นการพิจารณาขั้นรับหลักการและขั้นคณะกรรมการ ซึ่ง จะต้องกระทำให้เสร็จภายในสามสัปดาห์ (Sitting days) นับตั้งแต่วันอภิปรายจบ โดยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอของงบประมาณที่มีลักษณะรวมยอด (Unified Budget) และแถลง รายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับกฎหมายงบประมาณแผ่นดินนั้นด้วยตนเองต่อรัฐสภา โดยคำแถลง งบประมาณประกอบด้วยสามส่วน คือ การคาดการณ์สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ แผนการใช้จ่ายเงินและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ และมาตรการในการหาเงินมาใช้จ่ายตาม แผน เมื่อมีการแถลงดังกล่าวจบลงข้อเสนอเกี่ยวกับการทบทวนภาษีบางรายการจะมีผลชั่วคราว ทันที (Amendment of the Law Resolution) ตามที่รัฐบาลเสนอโดยไม่มีการอภิปรายหรือแก้ไขแต่ ประการใด แต่อย่างไรก็ตามหากไม่มีการลงมติภายในสัปดาห์ให้ถือว่าตกไป ส่วนภาษีเรื่องอื่นจะมีการ ดำเนินการตามปกติและร่างกฎหมายจะได้รับการพิมพ์แจกจ่ายให้สมาชิกสภาต่อไป

เมื่อสภาสามัญลงมติรับหลักการร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน แล้วจะเป็นขั้นตอนของคณะกรรมการ ซึ่งที่ประชุมสภาสามัญจะตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อ พิจารณาของบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่างๆ โดยที่ประชุมของสภาสามัญจะแปรสภาพเป็น คณะกรรมการ (Committee of the Whole House) ประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญทุกคนเป็น กรรมการทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล โดยจะมีการแบ่งออกเป็นสอง ขั้นตอน คือ คณะกรรมการรายจ่าย (Committee of Supply) และคณะกรรมการรายได้ (Committee of Ways and Means) โดยมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

1) คณะกรรมการรายจ่าย (Committee of Supply) จะทำหน้าที่พิจารณา งบประมาณการรายจ่ายตามรายละเอียดที่เสนอมาในร่างกฎหมาย และลงมติกำหนดจำนวนเงินรายจ่าย ประจำปี โดยในขั้นนี้กรรมการแต่ละคนสามารถเสนอคำขอแปรญัตติตัดทอนรายการได้ หรือลด เพดานเงินได้ตามความเหมาะสม แต่ไม่สามารถเพิ่มเติมงบประมาณในรายการใดๆ ได้ทั้งสิ้น แต่หากจะ เพิ่มเติมงบประมาณในรายการใด ให้ส่งร่างกฎหมายนั้นกลับคืนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อ

พิจารณาใหม่ แต่ถ้าหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นชอบด้วยให้จัดทำร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินเพิ่มเติม (Supplementary)

2) คณะกรรมาธิการรายได้ (Committee of Ways and Means) เมื่อคณะกรรมาธิการรายจ่ายพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินประจำปีเสร็จแล้วจะส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้กับสภาสามัญพิจารณาอีกครั้ง เมื่อสภาสามัญเห็นชอบด้วยแล้วจะส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังคณะกรรมาธิการรายได้ ซึ่งเป็นคณะกรรมาธิการเต็มสภาเพื่อพิจารณารายละเอียดของโครงการต่างๆ และรับรองรายจ่ายที่จำเป็น รวมถึงแหล่งที่มาของรายได้ว่าควรจะหาแหล่งใดบ้าง ระบบภาษีอากรควรเป็นอย่างไรหรือควรมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร เมื่อคณะกรรมาธิการรายได้พิจารณาเสร็จแล้วจะส่งกลับไปให้สภาสามัญพิจารณาเป็นครั้งสุดท้ายในวาระที่สาม

ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการรายได้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้แถลงให้คณะกรรมาธิการทราบถึงวิธีการจัดการรายได้มาให้เพียงพอกับรายจ่ายตามที่คณะกรรมาธิการรายจ่ายได้เห็นชอบแล้ว โดยประกอบด้วยภาษีอากรที่เก็บได้ในปัจจุบัน งบประมาณการรายได้ ในกรณีที่รายได้เหลือจ่ายจะดำเนินการอย่างไร เช่น จะยกเลิกหรือลดหย่อนภาษีอากรบางประเภทเพื่อจัดเก็บภาษีให้เพียงพอกับรายจ่าย แต่หากกรณีคาดว่ารายได้จะไม่เพียงพอกับรายจ่าย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องแถลงว่าควรจัดเก็บภาษีอากรเพิ่มในประเภทใด จำนวนเท่าไร หรือว่าจะกู้ยืมเงินมาเพื่อการใช้จ่ายอย่างไรให้สมดุลกับรายจ่าย ภายหลังจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ชี้แจงเสร็จ คณะกรรมาธิการรายได้มีหน้าที่ในการพิจารณาและดำเนินการลงมติอนุมัติ 2 ลักษณะดังนี้

1) มติเรื่องการจัดเก็บภาษีอากร โดยคณะกรรมาธิการรายได้จะลงมติเห็นควรแก้ไขภาษีอากรและตั้งภาษีอากรใหม่ รวมถึงการหารายได้ทางอื่นเพื่อส่งเงินเข้างบประมาณแผ่นดิน (Consolidated Fund) ให้มีจำนวนเพียงพอต่อรายจ่ายงบประมาณ ซึ่งมติดังกล่าวทำให้เป็นกฎหมายการคลังประจำปี (Finance Bill) และ

2) มติเรื่องให้อำนาจรายได้ไปใช้จ่ายได้ โดยคณะกรรมาธิการรายได้มีหน้าที่ในการลงมติให้รัฐบาลสามารถนำรายได้ไปใช้ตามรายการต่างๆ ที่คณะกรรมาธิการรายจ่ายได้พิจารณาและเห็นชอบไว้แล้ว การลงมติเช่นนี้เป็นรายการๆ ไป และก่อนที่จะลงมติดอกอาจมีการอภิปรายจำนวนเงินที่จะขออนุมัติ แต่สมาชิกสภาสามัญไม่สามารถแปรญัตติให้จ่ายเงินในจำนวนที่สูงกว่าคณะกรรมาธิการรายจ่ายได้พิจารณาอนุมัติไว้แล้ว ซึ่งถือว่าต้องห้ามตามข้อบังคับการประชุมสภาปี ค.ศ. 1713 แต่ในกรณีที่แปรญัตติเพื่อขอลดจำนวนเงินลงเพื่อไปจ่ายในรายการอื่นตามที่คณะกรรมาธิการรายจ่ายได้อนุมิตินั้นสามารถกระทำได้ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมายังไม่เคย

กระทำซึ่งมติในวาระที่สองนี้จะมีผลสำคัญเนื่องจากทำให้เกิดเป็นกฎหมายการอนุญาตจ่ายเงิน (Appropriation Bill)

การพิจารณาในวาระที่สองมีความสำคัญมากเพราะจะเป็นมติว่าจะรับหลักการหรือไม่ ในกรณีที่สภาไม่รับหลักการข้อมติได้ว่าคณะรัฐมนตรีทั้งคณะไม่ได้รับการไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบโดยการลาออก หรือทูลเกล้าฯขอให้ยุบสภา ดังนั้น ในการอภิปรายวาระที่สองจะเน้นไปในเรื่องของนโยบายหรือโครงการมากกว่าในเรื่องของจำนวนเงินงบประมาณเนื่องจากระยะเวลาในการพิจารณาเพียงหนึ่งเดือน ประธานสภาจึงได้กำหนดเวลาในการอภิปรายของสมาชิกหากครบ กำหนดเวลาการพิจารณาแล้วแต่การอภิปรายยังไม่หมดสภา สามัญจะต้องลงมติปิดการอภิปรายทันที เพราะถือว่าสภาจะต้องมีความรับผิดชอบในการพิจารณางบประมาณของประเทศเพื่อให้ทันต่อปีงบประมาณ เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณากฎหมายงบประมาณประจำปีเสร็จแล้วก็จะเสนอรายงานต่อสภาสามัญเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สามต่อไป

วาระที่สาม เป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งจะมีการอภิปรายเฉพาะในประเด็นที่สำคัญและไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายได้ และเมื่อที่ประชุมสภาให้ความเห็นชอบแล้วจะเสนอกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาขุนนางพิจารณาต่อไป

2) กระบวนการพิจารณานุมติงบประมาณแผ่นดินโดยสภาขุนนาง (*House of Lords*) จะมีลักษณะเช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาของสภาสามัญ โดยต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน หากสภาขุนนางเห็นชอบด้วยหรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสภาสามัญเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าหากสภาขุนนางไม่เห็นชอบด้วยหรือสภาสามัญไม่เห็นชอบด้วยกับที่สภาขุนนางแก้ไขเพิ่มเติม ให้ทั้งสองสภาตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาใหม่และหากยังตกลงกันไม่ได้ ตามกฎหมายรัฐสภา (Parliament Act 1911) ได้กำหนดให้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของประเทศ (Money Bill) ที่สภาสามัญได้เห็นชอบแล้วนั้นถ้าสภาขุนนางไม่อนุมัติภายในสามสิบวัน หลังจากนั้น สภาสามัญจะนำร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปแม้สภาขุนนางจะไม่เห็นชอบด้วยก็ตาม

3.1.3 การควบคุมตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาประเทศอังกฤษ

การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ โดยรัฐสภานั้น รัฐสภาของประเทศอังกฤษได้ตั้งคณะกรรมาธิการบัญชีสาธารณะ (Public Account Committee หรือ PAC) และเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (Comptroller and Auditor General หรือ CAG) ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบบัญชีสาธารณะของรัฐสภา ดังนี้

1) คณะกรรมการบัญชีสาธารณะ (Public Account Committee (PAC))

ได้จัดตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1861 โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาสามัญที่กำหนดให้สภาแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการต่างๆ ที่แสดงถึงเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวและเสนอความเห็นพร้อมทั้งรายงานต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาในแต่ละปีการคลัง โดยให้มีสมาชิกจำนวนไม่เกินสิบห้าคน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสมาชิกของพรรคการเมืองต่างๆ ในสภาสามัญตามสัดส่วนของพรรคการเมือง โดยธรรมเนียมปฏิบัติกำหนดให้ประธานคณะกรรมการมาจากสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน

คณะกรรมการบัญชีสาธารณะ มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีต่างๆ ของส่วนราชการ โดยเฉพาะบัญชีแสดงการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ พร้อมทั้งรายงานการตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แล้วจัดทำรายงานพร้อมความเห็นเสนอต่อรัฐสภา โดยคณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร และรายงานบันทึกที่สำคัญต่างๆ ในการพิจารณาของคณะกรรมการจะมีเลขานุการประจำซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เชี่ยวชาญในด้านการตรวจสอบมาเป็นผู้ช่วยเหลือและสนับสนุนในการทำงานและมีเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (Comptroller and Auditor General (CAG)) เข้าร่วมประชุมทุกครั้งเพื่อนำเสนอประเด็นหรือเรื่องราวที่น่าสนใจเกี่ยวกับผลการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร

2) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (The National Audit office (NAO)) ตั้งขึ้นตามกฎหมาย National Audit Act 1983 โดยมีหัวหน้าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (Comptroller and Auditor General (CAG)) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด เป็นหน่วยงานอิสระที่ได้รับแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชินีอังกฤษ โดยคำแนะนำของสภาสามัญ มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของสภาสามัญ ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (CAG) มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย Exchequer and Audit Departments act 1921 ได้กำหนดให้ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีรับจ่ายเงินงบประมาณ ในนามของสภาสามัญ และต้องรายงานผลการตรวจสอบต่อสภาสามัญ

3.2 ระบบคณะกรรมการของฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบผสมกึ่งรัฐสภา หรือกึ่งประธานาธิบดี โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ (Head of State) และมีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นๆ ในการบริหารประเทศ รวมทั้งได้กำหนดให้ประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ได้กำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีรวมทั้งสามารถยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่

สภาจะลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีไม่ได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้กำหนดให้รัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีวาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี และวุฒิสภาหรือสภาสูง (Le Sénat) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจากคณะผู้เลือกตั้ง ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกสภาจังหวัด ปลະผู้แทนเทศบาล มาวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยทุก 3 ปี จะมีการเปลี่ยนสมาชิกใหม่จำนวน 1 ใน 3³⁴

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการพิจารณาและออกกฎหมายและแก้ไขร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ รวมทั้งมีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยปากเปล่า และการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ในส่วนของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้กำหนดให้ทำหน้าที่ในการพิจารณา และออกกฎหมาย แต่ในกรณีที่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน จะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนเป็นลำดับแรก แต่ในกรณีเป็นร่างกฎหมายทั่วไปถ้าวุฒิสภามีความเห็นแย้งกับสภาผู้แทนราษฎร จะต้องร่างกฎหมายนั้นมาพิจารณาทบทวนใหม่อีกครั้ง และหากยังคงมีความเห็นแย้งอยู่ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นได้³⁵

3.2.1 ระบบคณะกรรมการธิการของรัฐสภาฝรั่งเศส

สำหรับกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาที่สำคัญ คือ การตั้งคณะกรรมการประเภทต่างๆ เพื่อพิจารณารายงานต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสภา โดยคณะกรรมการจะแบ่งออกเป็นคณะตามภารกิจของแต่ละงานในแต่ละสภาเพื่อความสะดวกในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติแต่ละเรื่อง โดยไม่ต้องมีการพิจารณาในสภา การแต่งตั้งคณะกรรมการจะแต่งตั้งตามความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ แบ่งเป็น 3 ประเภทดังนี้³⁶

1) คณะกรรมการสามัญหรือถาวร (standing Committee) ถือเป็นคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องอย่างมากโดยคณะกรรมการสามัญสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 มีจำนวน 19 คน มีประสิทธิภาพการทำงานที่ค่อนข้างสูงทำให้สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ ซึ่งในบางครั้งอาจมากเกินไป จึงทำให้รัฐบาลมีความอ่อนแอ คณะกรรมการสามัญในสมัยดังกล่าวจึงถูกลดลงเหลือสภาละ 6 คณะ

³⁴ สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนาม, การเมืองการปกครองของฝรั่งเศสและอิตาลี, ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา* หน้าที่ 10-11, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, กรุงเทพฯ: ขวณพิมพ์, 2530, หน้า 33.

³⁵ จินตนา คำรงค์เลิศ, *การเมืองฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 5*, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 51-52.

³⁶ มนตรี รูปสุวรรณ, *กฎหมายรัฐสภา*, กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543, หน้า 113-118.

ในช่วงสาธารณรัฐที่ 5 และในปัจจุบันคณะกรรมการสามัญในสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส มีจำนวน 6 คณะ คือ

ก. คณะกรรมการวัฒนธรรม ครอบครัวและการสังคม

ข. คณะกรรมการต่างประเทศ

ค. คณะกรรมการการคลัง การเศรษฐกิจทั่วไปและการวางแผน

ง. คณะกรรมการ ฝ่ายกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฝ่ายกฎหมาย และฝ่ายปกครองทั่วไปของสาธารณรัฐ

จ. คณะกรรมการป้องกันประเทศและการทหาร

ฉ. คณะกรรมการฝ่ายการผลิตและการแลกเปลี่ยน

และคณะกรรมการสามัญในวุฒิสภาของฝรั่งเศส จำนวน 6 คณะ ประกอบด้วย

ก. คณะกรรมการวัฒนธรรม

ข. คณะกรรมการเศรษฐกิจและการวางแผน

ค. คณะกรรมการการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ และการทหาร

ง. คณะกรรมการการสังคม

จ. คณะกรรมการการคลัง การควบคุมงบประมาณและบัญชีเศรษฐกิจ

ของชาติ

ฉ. คณะกรรมการฝ่ายกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฝ่ายกฎหมายออกเสียง

เลือกตั้งและฝ่ายข้อบังคับของฝ่ายปกครองทั่วไป

2) คณะกรรมการพิเศษหรือวิสามัญ (Special Committee) คณะกรรมการวิสามัญของฝรั่งเศสถูกแต่งตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบร่างกฎหมายตามที่รัฐบาลหรือสภาร้องขอให้พิจารณา ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 และข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา การตั้งคณะกรรมการเป็นไปอย่างอิสระ โดยเลือกจากบุคคลผู้จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการจะต้องมีคุณสมบัติและมีความสามารถพิเศษเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้นๆ โดยคณะกรรมการวิสามัญจะต้องปฏิบัติตามภารกิจที่สภามอบหมายไปจนกว่าร่างกฎหมายนั้น จะได้รับความเห็นชอบหรือไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

3) คณะกรรมการการสอบสวน และการควบคุม ถูกตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐกำหนด (ordonnance) ที่ 58 – 1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เพิ่มเติมโดยกฎหมายที่ 77 – 807 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1977 ซึ่งการแต่งตั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมของประธานสภา และเสียงข้างมากของสภา

ก. คณะกรรมาธิการสอบสวน ตั้งขึ้นเพื่อให้สภาดำเนินการสอบสวนรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และเสนอข้อสรุปต่อสภา รวมทั้งเพื่อควบคุมการกระทำของฝ่ายรัฐบาลได้ในบางครั้ง

ข. คณะกรรมาธิการการควบคุม ตั้งขึ้นเพื่อสอบสวนกิจการสาธารณะและรัฐวิสาหกิจต่างๆ

โดยคณะกรรมาธิการการสอบสวน และคณะกรรมาธิการการควบคุมจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่จำกัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และมีระยะเวลาในการดำเนินงานตามภารกิจอย่างจำกัดประมาณ 4 เดือน โดยรายงานข้อสรุปของคณะกรรมาธิการจะเป็นความลับ

3.2.2 การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส

สำหรับการพิจารณางบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาฝรั่งเศสนั้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 47 ได้กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล โดยการพิจารณาลงมติอนุมัติร่างรัฐบัญญัติกำหนดรายได้และรายจ่ายตามเงื่อนไขและภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2001 - 692 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2001 ว่าด้วยกฎหมายคลัง โดยการเสนอเพื่อขออนุมัติความเห็นชอบร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินประจำปีจากรัฐสภาโดยรัฐบาลเป็นการนำเสนอกฎหมายที่รวมเอาส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายเข้าด้วยกันในรูปของร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยปีงบประมาณจะเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 31 ธันวาคม³⁷

1) กระบวนการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา (*L' examen et le vote du budget*)

กฎหมายงบประมาณของฝรั่งเศส (*Lois de finances*) จะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และรัฐสภามีระยะเวลาในการพิจารณา 70 วัน โดยสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 40 วันนับแต่วันรับร่างรัฐบัญญัติ แต่ในกรณีสภาผู้แทนราษฎรไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้รัฐบาลส่งร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 15 วัน หลังจากนั้นให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน (*La Commission Mixte*) เพื่อพิจารณาในส่วนที่ทั้งสองสภามีความเห็นไม่ตรงกัน ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวภายใน 70 วัน รัฐบาลอาจนำไปบังคับใช้โดยตราเป็นรัฐกำหนด หรือในกรณีที่รัฐบาลไม่อาจจัดทำร่างรัฐบัญญัติงบประมาณสำหรับปีงบประมาณตามกำหนด รัฐบาลอาจขอต่อรัฐสภาเพื่ออนุมัติให้จัดเก็บภาษีและออกเป็นกฤษฎีกาสั่งจ่ายเงินตามรายการที่รัฐสภาเคยให้ความเห็นชอบแล้วไปพลางก่อน ดังนั้น เมื่อรัฐบาลจัดเตรียมร่างรัฐบัญญัติ

³⁷ เอกสิทธิ์ ยุทธชัยวรกุล, *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภา : ศึกษากรณีการผูกพันงบประมาณข้ามปี*, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553, หน้า 51.

งบประมาณแผ่นดินเรียบร้อยแล้ว รัฐบาลต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ ซึ่งมีหลักเกณฑ์³⁸ ดังนี้

วาระที่หนึ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 39 ได้กำหนดให้ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเป็นอันดับแรกก่อน และก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวจะต้องนำไปให้คณะกรรมการการคลังทันทีเพื่อพิจารณาโดยละเอียดก่อนตามรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายงบประมาณ ลงวันที่ 2 มกราคม 1959 มาตรา 39 ด้วยเหตุผลที่ว่ากฎหมายงบประมาณเป็นเรื่องในทางเทคนิค และมีความสลับซับซ้อนมากจึงมีความจำเป็นที่ต้องให้คณะกรรมการประจำซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความรู้และประสบการณ์ในการวิเคราะห์วิจารณ์งบประมาณของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพและในขณะเดียวกันยังมีบทบาทในการให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขงบประมาณในรายการต่างๆ แต่ในกรณีที่มีงบประมาณเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการประจำคณะอื่นก็ต้องให้คณะกรรมการนั้นร่วมพิจารณางบประมาณด้วย

ในการพิจารณาของคณะกรรมการการคลัง จะเริ่มดำเนินการตั้งแต่การรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ร่างกฎหมายงบประมาณที่รัฐบาลเสนอ โดยจะมีการหารือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อรวบรวมข้อมูลและหาข้อยุติในบางประเด็นที่มีประโยชน์ และจะมีการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่เสนอรายงานที่ประกอบด้วยการวิเคราะห์แนวทางการใช้จ่ายงบประมาณ และจำนวนเงินในกิจกรรมต่างๆ เมื่อคณะกรรมการการคลังได้พิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรายงานจะประกอบด้วยรายงานทั่วไปและรายงานเฉพาะเรื่องทุกแง่มุมเกี่ยวกับงบประมาณ รวมทั้งอาจมีความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการคณะอื่นร่วมอยู่ด้วย

วาระที่สอง

การอภิปรายร่างกฎหมายงบประมาณของรัฐสภา จะนำเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แถลงต่อที่ประชุม หลังจากนั้นจะเป็นรายงานคำชี้แจงของคณะกรรมการการคลัง และจึงจะเป็นการอภิปรายของที่ประชุม

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายงบประมาณ ลงวันที่ 2 มกราคม 1959 มาตรา 31 ได้กำหนดรูปแบบของร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีต้องบรรจุเนื้อหาสาระสำคัญ 2 ส่วน คือ

³⁸ธีรพัฒน์ พิเชษฐวงศ์, มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557, หน้า 86 – 90.

ส่วนที่ 1 การกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรายได้และการรักษาสมดุลภาพทางการงบประมาณ ซึ่งจะมีเนื้อหาเกี่ยวกับรายได้และรายรับของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งองค์กรมหาชนที่ต้องได้รับการอนุมัติการจัดเก็บรายได้สาธารณะรวมถึงการกำหนดเพดานรายจ่ายประเภทสำคัญ โดยคำนึงถึงดุลภาพทางการคลังกับการกำหนดให้สอดคล้องกับกฎหมายที่บังคับใช้ในขณะนั้น

ส่วนที่ 2 รายจ่ายเกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนที่ผ่านมาในปีงบประมาณเดิมหรือการดำเนินงานใหม่ที่ได้กำหนดไว้ในงบประมาณทั่วไปและงบประมาณผนวก โดยต้องได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการได้ รวมถึงการอนุมัติงบประมาณผูกพัน ในการอภิปรายในส่วนที่ 2 จะใช้ระยะเวลายาวนานเนื่องจากเป็นการพิจารณารายมาตราอย่างละเอียด โดยต้องคำนึงถึงหลักดุลภาพทางการคลังและความสมดุลกับงบประมาณในส่วนที่ 1

เมื่อมีการลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งสองส่วนแล้ว จึงจะมีการลงมติร่างกฎหมายงบประมาณดังกล่าวทั้งฉบับ ทั้งนี้ รัฐสภาอาจเสนอคำขอแปรญัตติให้สภาพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวลงมติเพียงครั้งเดียวโดยไม่ต้องทำการพิจารณาเป็นรายมาตรา แต่ต้องมีการพิจารณาในส่วนที่ 1 ก่อน ซึ่งการพิจารณาอาจจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ความเห็นชอบก็ได้

วาระที่สาม

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาไม่แตกต่างจากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้หากวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

3.2.3 การควบคุมตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาของรัฐสภาประเทศ

ฝรั่งเศส

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสคือ ศาลบัญชี (La Cour des Comptes) มีฐานะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ ในการตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่ายของหน่วยงานราชการต่างๆ ของรัฐเป็นหลัก รวมทั้งมีอำนาจในการพิพากษาลงโทษผู้ที่กระทำความผิดทางงบประมาณและการคลังได้ด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1993 ได้กำหนด “ให้ศาลตรวจเงินแผ่นดิน ช่วยรัฐสภาและรัฐบาลในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามรัฐบัญญัติ

เกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม”³⁹ ดังนั้น ศาลบัญชีจึงมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำ และช่วยเหลือแก่รัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยศาลจะทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาหรือในบางกรณีอาจเสนอรายงานเป็นกรณีพิเศษในเรื่องที่สำคัญที่เกิดขึ้นได้

นอกจากนี้รายงานประจำปีของศาลบัญชีเมื่อเสนอต่อประธานาธิบดีแล้วจะ ถูกใช้เป็นข้อมูลในการเสนอกฎหมายสรุปผลการใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน (La loi de règlement) ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกว่าด้วยการรับ-การจ่ายเงินสาธารณะ ค.ศ. 1962 ได้กำหนดให้ ศาลบัญชีจะต้อง ทำรายงานในรูปของ การลงความเห็น ว่าถูกต้อง ดังนั้น รายงานประจำปีของศาลบัญชี จึงประกอบด้วยบทวิเคราะห์และข้อพิจารณาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีกิจการทางการคลัง รวมทั้งสถานการณ์การคลังประจำปีของประเทศประจำปีนั้นๆ⁴⁰ ดังนั้น รายงานของศาลบัญชีจึงมีความสำคัญต่อรัฐสภาในการพิจารณากฎหมายและการควบคุมตรวจสอบ ฝ่ายบริหารได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ



³⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2548, หน้า 75

⁴⁰ ชีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์, มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 91-92.

บทที่ 3

ระบบคณะกรรมการสิทธิการของไทย และการพิจารณางบประมาณรายจ่าย ประจำปีของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร

1. ระบบคณะกรรมการสิทธิการของไทย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดภารกิจของรัฐสภา ได้แก่ การพิจารณาร่างกฎหมาย การควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญของการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น หากสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาจะดำเนินการพิจารณาเรื่องดังกล่าวทั้งหมดให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดสมัยประชุม อาจทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์บ้านเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา รวมทั้งอาจขาดความรอบคอบดำเนินการในเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน หรือเป็นเรื่องเฉพาะด้าน กลไกสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐสภาที่ช่วยให้การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติมีความคล่องตัวและเกิดความรอบคอบในการดำเนินงานด้านต่างๆ คือ คณะกรรมการ (Committee)

คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร เกิดขึ้นครั้งแรกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 โดยกำหนดไว้ในมาตรา 43 วรรคหนึ่ง⁴⁰ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดให้มีวุฒิสภาขึ้นมาอีกสภาหนึ่ง ดังนั้นจึงทำให้เกิดคณะกรรมการขึ้นในวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร⁴¹

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตาม เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2489 มาตรา 59 วรรคหนึ่ง “วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกในสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาก็ตาม เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้

1.1 ประเภทของคณะกรรมการ

การแบ่งประเภทของคณะกรรมการนั้นอาจใช้หลักเกณฑ์การแบ่งได้หลายแบบแตกต่างกันออกไปแล้วแต่รัฐธรรมนูญจะกำหนด ซึ่งอาจใช้หลักเกณฑ์จากคุณสมบัติของบุคคลที่ประกอบเป็นคณะกรรมการ แบ่งตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย แบ่งตามกำหนดระยะเวลาที่เป็นชั่วคราวหรือประจำ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการ ได้ 6 ประเภท ดังนี้

1) คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee)

คณะกรรมการสามัญ คือ คณะบุคคลที่สภาหรือวุฒิสภาแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสมาชิกประกอบเป็นคณะกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามข้อบังคับการประชุมกำหนด ซึ่งมีลักษณะถาวรมีอายุตามวาระของแต่ละสภา ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁴²

ในปัจจุบันข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญจำนวน 35 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 15 คน ดังนี้

(1) คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมาย การยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิชุมชนในกระบวนการยุติธรรม

(2) คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบและปรับปรุงการดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎร คำร้องเรียน ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการของสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและองค์กรรัฐสภาระหว่างประเทศ ตลอดจนตรวจสอบรายงานการประชุมพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ และติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคแรก “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน”

(3) คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และกองทุน มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการบริหารจัดการขององค์การมหาชน และกองทุนต่าง ๆ

(4) คณะกรรมการกิจการชายแดนไทย มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาและการพัฒนาชายแดนไทย

(5) คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ และผู้พิการ รวมทั้งประสานกับองค์กรภายในประเทศ ต่างประเทศ ประชาคมนานาชาติเกี่ยวกับแนวทางความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาและส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ

(6) คณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้สินแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เพื่อแก้ไขปัญหานี้สินเกี่ยวกับนี้สินทุกระดับ ได้แก่ ปัญหานี้สินของประเทศ นี้สินภาคธุรกิจ นี้สินภาคอุตสาหกรรมนี้สินข้าราชการ ตลอดจนนี้สินเกษตรกร

(7) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนา การเกษตร การสหกรณ์ การพัฒนาการผลิต และการตลาด

(8) คณะกรรมการการคมนาคม มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการคมนาคม ทั้งการจราจรทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ทางอวกาศ การขนส่งมวลชน การขนส่งสินค้า และการพาณิชย์นาวี

(9) คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐ โดยเฉพาะปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ทั้งเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งการส่งเสริม สนับสนุน และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับดินแดนและความมั่นคงของประชาชน

(10) คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งปัญหาความเดือดร้อนของผู้บริโภค

(11) คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง การธนาคาร ตลาดเงิน ตลาดทุน และสถาบันการเงินของประเทศ

(12) คณะกรรมการการค้าต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาพลักษณ์ของประเทศ รวมทั้งกระทำการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับชาวไทยซึ่งตั้งถิ่นฐานหรือไปประกอบอาชีพในต่างประเทศ

(13) คณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการการค้า การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย การป้องกัน และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

(14) คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

(15) คณะกรรมการการทหาร มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการทหาร การป้องกัน การรักษาความมั่นคง และการพัฒนาประเทศ

(16) คณะกรรมการการท่องเที่ยวและกีฬา มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุน การแก้ไขปัญหาอุปสรรค และการพัฒนาการท่องเที่ยวและการกีฬาของไทยทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(17) คณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดินการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(18) คณะกรรมการการปกครอง มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การพัฒนาระบบราชการและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(19) คณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(20) คณะกรรมการการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด

(21) คณะกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและมาตรการการป้องกันภัยธรรมชาติและสาธารณภัย การแจ้งเตือนภัยพิบัติธรรมชาติ รวมทั้งติดตามการให้ความช่วยเหลือและดูแลประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยดังกล่าว

(22) คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการ และมาตรการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

(23) คณะกรรมการการพลังงาน มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา การจัดหา การใช้ การอนุรักษ์พลังงาน และผลกระทบจากการจัดหาและการใช้พลังงาน

(24) คณะกรรมการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมและเผยแพร่การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข วิถีดิจิทัลและวิถีปฏิบัติที่เป็นประชาธิปไตย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ส่งเสริมการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน เสรีภาพและความรับผิดชอบในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน การคุ้มครองผู้เสียหายจากการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

(25) คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติ ธุรกิจภาคเอกชน ประชาชน สถานการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศ และเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ในสังคมโลกที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทย รวมทั้งนโยบายและแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ

(26) คณะกรรมการการพาณิชย์และทรัพย์สินทางปัญญา มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการค้า การส่งออก การนำเข้า ลิขสิทธิ์ ทรัพย์สิน

ทะเบียน การประดิษฐ์หรือการค้นคิดเพื่อให้เกิดความรู้ใหม่ และพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น และภูมิปัญญาไทย รวมทั้งการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

(27) คณะกรรมการการแรงงาน มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการแรงงาน ไทยและแรงงานต่างด้าวในประเทศ รวมทั้งแรงงานไทยในต่างประเทศ

(28) คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(29) คณะกรรมการส่งเสริมราคาผลผลิตเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมราคาผลผลิตทางการเกษตร ให้สามารถคุ้มครองต้นทุนการผลิตของเกษตรกรทุกประเภท และสามารถแข่งขันได้ในตลาดการค้า ตลอดจนมีความมั่นคงอย่างยั่งยืนในอาชีพ

(30) คณะกรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการอุปถัมภ์ทำนุบำรุงและคุ้มครองศาสนา และโบราณสถาน การอนุรักษ์และส่งเสริมศิลปะ ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น วัฒนธรรมประชาธิปไตย ภูมิปัญญาชาวบ้าน เอกลักษณ์ และแบบวิถีชีวิตไทย

(31) คณะกรรมการการศึกษา มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา การพัฒนาการศึกษาของชาติ และการส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตย รวมทั้งแนวทางการปรับฐานการเรียนรู้ของประชาชนสู่โลกยุคโลกาภิวัตน์

(32) คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมไม่น้อยกว่าสิทธิขั้นพื้นฐาน การสงเคราะห์ดูแลเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะผู้ยากไร้ในเมือง และชนบท และผู้ด้อยโอกาสในสังคม

(33) คณะกรรมการการสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการแพทย์การสาธารณสุข ในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสุขภาพ ตลอดจนการพัฒนาสุขภาพอนามัยของประชาชนและชุมชน

(34) คณะกรรมการการสื่อสารและโทรคมนาคม มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการสื่อสาร สารสนเทศ และโทรคมนาคม

(35) คณะกรรมการการอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งศึกษาผลกระทบอันเกิดจากอุตสาหกรรม

2) คณะกรรมการวิสามัญ (Ad hoc Committee)

คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะบุคคลซึ่งสภาหรือวุฒิสภาเลือกและแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกประกอบเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา ตามที่กำหนดไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคหนึ่ง โดยกำหนดว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำ หรือซ้อนกัน”

โดยธรรมเนียมปฏิบัติที่ผ่านมามีคณะกรรมการประเภทนี้จะแต่งตั้งเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่สภาพิจารณาในวาระที่สองเพื่อรับมติชอบทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมายแล้วรายงานต่อสภาเพื่อพิจารณาในวาระสองและสามต่อไป ซึ่งบุคคลที่แต่งตั้งประกอบมาเป็นคณะกรรมการจะเป็นมีความหลากหลายมากกว่าคณะกรรมการสามัญมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน สัดส่วนจำนวนเป็นไปตามที่สภามีมติ

3) คณะกรรมการร่วมกัน (Joint Committee)

คณะกรรมการร่วมกัน คือ คณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาปัญหาาร่วมกัน อันประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก แห่งสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ประกอบเป็นคณะกรรมการ คณะกรรมการประเภทนี้จะเกิดขึ้นในกรณีที่ร่างกฎหมายได้ถูกแก้ไขโดยวุฒิสภาแล้วสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยจึงจำเป็นต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อประนีประนอมความเห็นที่ขัดแย้งระหว่างสองสภาทำให้เกิดข้อยุติโดยอาศัยเหตุและผลมากที่สุดเมื่อพิจารณาแล้วเสร็จจะต้องจัดทำรายงานเพื่อเสนอแต่ละสภาต่อไป

เพื่อเห็นชอบ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 147 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁴³

4) คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole House)

คณะกรรมาธิการเต็มสภา คือ คณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยสมาชิกทุกคนในที่ประชุมสภาเป็นกรรมาธิการ โดยประธานของที่ประชุมคือประธานสภาทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมาธิการ กรณีที่จะเกิดคณะกรรมาธิการเต็มสภาขึ้นได้ ก็เนื่องจากการพิจารณา ร่างกฎหมาย โดยรับหลักการในวาระที่ 1 แล้ว ซึ่งต้องมีคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกสภาเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนและที่ประชุมอนุมัติ เนื่องจากเห็นว่ามีความจำเป็นรีบด่วน เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และร่างกฎหมายนั้น ไม่มีความสลับซับซ้อน การพิจารณา ก็จะถือว่าเป็นการพิจารณาสามวาระรวด ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551⁴⁴

5) คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา

คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา คือ คณะบุคคลที่ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการที่ได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมาธิการประเภทนี้จะเกิดขึ้นในกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน หากสภาผู้แทนราษฎรมิมีความเห็นชอบ และคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ถ้าคณะรัฐมนตรีร้องขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพราะว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นจำเป็นต้องการบริหารราชการแผ่นดินและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเห็นชอบก็ให้ตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภาจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันของ

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 147 “ภายใต้บังคับมาตรา 168 เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว

(3) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 150 ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภที่ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างนั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 150 ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยังร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน”

⁴⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 128 “ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภา ให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการ และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมาธิการด้วยการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาเป็นการพิจารณาขึ้นคณะกรรมาธิการและการพิจารณาของสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมารวมกันไป”

รัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และรายงานต่อรัฐสภา ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 145 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁴⁵

1.2 การเลือกตั้งคณะกรรมการ

1) คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา โดยในการตั้งคณะกรรมการสามัญนั้นต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นจากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองตามสัดส่วนที่มีอยู่ในสภา เมื่อได้สัดส่วนของกรรมการสามัญแต่ละคณะแล้ว ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะมีการดำเนินการลงมติเลือกตั้งคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ ซึ่งกระบวนการได้กำหนดไว้ในข้อ 83⁴⁶ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอชื่อบุคคลที่จะเป็นกรรมการสามัญแต่ละคณะตามสัดส่วนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองโดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่าห้าคน ในส่วนของการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งคณะกรรมการ ถ้ามีการเสนอชื่อกรรมการเท่ากับจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ถือว่าผู้ถูกเสนอชื่อนั้นเป็นผู้ได้รับเลือก ถ้ามีการเสนอชื่อมากกว่าจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 145 “ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภามาตรา 176 ว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หากสภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ให้ความเห็นชอบ และคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามิมติให้ความเห็นชอบให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามิมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 150 ถ้ารัฐสภามิมติไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”

⁴⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 83 “การเลือกตั้งคณะกรรมการ สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อได้ไม่เกินจำนวนกรรมการ การเสนอนั้นต้องมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าห้าคน

การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอโดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา

การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งคณะกรรมการ ถ้ามีการเสนอชื่อกรรมการเท่ากับจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ถือว่าผู้ถูกเสนอชื่อนั้นเป็นผู้ได้รับเลือก ถ้ามีการเสนอชื่อมากกว่าจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ”

2) คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Ad hoc Committee)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็น คณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่อง ให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน ดังนั้นจากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญ ของสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งมาจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือมิได้เป็นสมาชิกของสภา ผู้แทนราษฎรก็ได้ ในส่วนของกระบวนการเลือกคณะกรรมาธิการวิสามัญนั้น ได้กำหนดไว้ในข้อ 83 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอจำนวน คณะกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมดต่อที่ประชุมว่าควรมีจำนวนเท่าใด เมื่อที่ประชุมเห็นชอบแล้วจะมีการเสนอ สัดส่วนของกรรมาธิการวิสามัญจากสัดส่วนคณะรัฐมนตรีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวน คณะกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมดและส่วนที่เหลือตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิก ของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา เมื่อได้สัดส่วนของคณะกรรมาธิการ วิสามัญแล้วที่ประชุมจะมีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญจากจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อตาม สัดส่วนและจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมือง หรือ กลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาโดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่าห้าคน ในส่วนของ การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งคณะกรรมาธิการ ถ้ามีการเสนอชื่อกรรมาธิการเท่ากับจำนวน คณะกรรมาธิการทั้งหมด ให้ถือว่าผู้ถูกเสนอชื่อนั้นเป็นผู้ได้รับเลือก ถ้ามีการเสนอชื่อมากกว่าจำนวน คณะกรรมาธิการทั้งหมด ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

ในกรณีที่เป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 152 ได้กำหนดว่าให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การ เอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด ทั้งนี้ โดยมีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 118 จึงได้กำหนดสัดส่วนและการดำเนินการเลือกตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ ดังนี้

(1) ให้ตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด โดยให้มีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ วิธีการคัดเลือกและการเสนอชื่อให้เป็นไปตาม ระเบียบที่ประธานสภากำหนด

(2) ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกินหนึ่งในหกของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด

(3) จำนวนกรรมาธิการที่เหลือให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา

นอกจากนี้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 119 ได้กำหนดสัดส่วนในการเลือกตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ให้ตั้งจากผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด

3) คณะกรรมาธิการร่วมกัน (Joint Committee)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 147 (3) ได้กำหนดในกรณีที่วุฒิสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและสง่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้นคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม หรือในกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างนั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 150 ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ดังนั้นจากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าคณะกรรมาธิการร่วมกันตั้งขึ้นตามบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้กำหนดจำนวนกรรมาธิการว่าควรมีเท่าใด และให้แต่ละสภาตั้งกรรมาธิการตามสัดส่วนของแต่ละสภาเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกัน

4) คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole House)

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 117 วรรคสามได้กำหนดว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยกรรมาธิการเต็มสภาจะกระทำได้อีกเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนและที่ประชุมอนุมัติ ดังนั้นจากบทบัญญัติดังกล่าวคณะกรรมาธิการเต็มสภา จะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการ

5) คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 145 ได้กำหนดไว้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตามมาตรา 176 ว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หากสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่ให้ความเห็นชอบ และคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบ ให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 150 ถ้ารัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ดังนั้นจากบทบัญญัติดังกล่าวคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาจะตั้งขึ้น ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา โดยคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และคณะรัฐมนตรีขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติ หากรัฐสภามีมติเห็นชอบ คณะรัฐมนตรีจะเสนอจำนวนกรรมาธิการ และให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเสนอชื่อบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ

1.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ

กระบวนการทำงานของคณะกรรมาธิการเป็นกลไกที่สำคัญต่อการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมาธิการสำเร็จลุล่วงด้วยดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ให้อำนาจหน้าที่กับคณะกรรมาธิการ ดังนี้

1) คณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคสอง ได้กำหนดให้คณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภา

ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554⁴⁷ นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 และตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551
ข้อ 89 ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการออกคำสั่งเรียกไว้โดยเฉพาะ

2) คณะกรรมการร่วมกันอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด
มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 147 วรรคสอง

3) กระทู้พิจารณา พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภาผู้แทนราษฎร
มอบหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 และตามข้อบังคับ
การประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82

4) ตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 88 วรรคหนึ่งได้
กำหนดให้ คณะกรรมการมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจ
หน้าที่ของคณะกรรมการ แล้วรายงานคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

5) เสนอรายงานเกี่ยวกับกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาต่อสภา
ผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 96 ได้กำหนดว่า
เมื่อคณะกรรมการได้กระทู้พิจารณา พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่
หรือตามที่สภามอบหมายเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภา และในที่ประชุมสภา คณะกรรมการมีสิทธิ
แถลงชี้แจง หรือแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

6) เพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับ
หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 177
ได้กำหนดว่าคณะกรรมการอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้อง
ไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

⁴⁷พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 8 “บุคคลที่ได้รับ
หนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดง
ความคิดเห็น ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วย
ตนเองต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสาร หรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ในการออกคำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน
กรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งต้องระบุเหตุแห่งการเรียก ประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควรและโทษของการฝ่าฝืนคำสั่ง
เรียก”

7) เสนอข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ควรทราบหรือควรปฏิบัติ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 97 ได้กำหนดว่า ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติ ก็ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการ เพื่อให้สภาพิจารณา และในกรณีที่สภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ให้ประธานสภาส่งรายงานและข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

2. กระบวนการพิจารณาประมาณแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎร

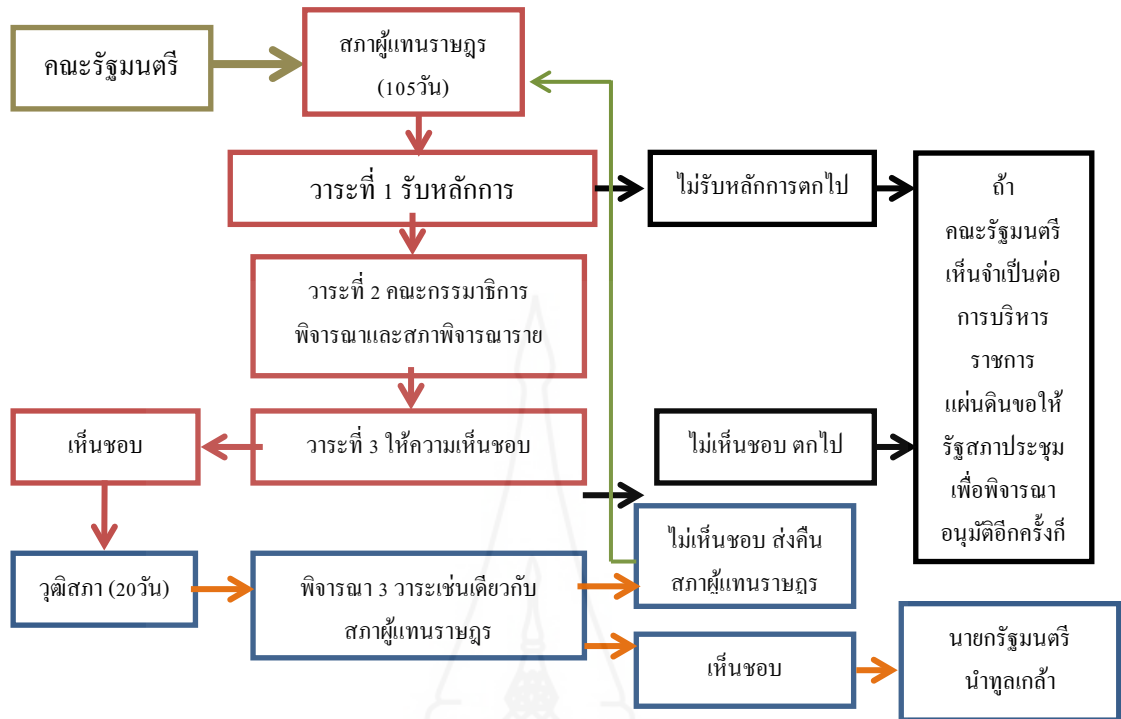
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้กำหนดบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายไว้ในบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสอง “ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าคน หรือคณะรัฐมนตรีหรือสภาปฏิรูปแห่งชาติตามมาตรา 31 วรรคสอง แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับด้านการเงินจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี” ประกอบกับมาตรา 6 วรรคสอง “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา” และมาตรา 5 วรรคหนึ่ง “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้น หรือวินิจฉัยกรณีนั้น ไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ประเพณีการปกครองดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ยังคงหลักการเดิม ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติหลักการไว้ในหมวด 8 ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ตามมาตรา 166 ถึงมาตรา 170

2.1 กระบวนการเสนอและอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 166 ได้กำหนดว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้น ไปพลางก่อน” ประกอบกับตามมาตรา 168 วรรคหนึ่งได้กำหนดว่า “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์

และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร” และตามมาตรา 169 วรรคหนึ่งได้กำหนดไว้ว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย” ดังนั้นจากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการการจ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร จะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ โดยให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อวิเคราะห์และพิจารณาก่อนสำหรับกระบวนการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 สรุปดังนี้





ภาพที่ 3.1 กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎร

จากภาพดังกล่าวสามารถอธิบายกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎร ได้ดังนี้

1) คณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหาร จะเป็นผู้ริเริ่มในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามที่กำหนดไว้ในตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 166 โดยตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมาตรา 167 วรรคหนึ่งได้กำหนดไว้ว่าในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎร ต้องเสนอพร้อมด้วยเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้ง ต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้ และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีที่ย้อนอนุมัติงบประมาณนั้น และปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

2) คณะรัฐมนตรี เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาร่าง

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 168 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่าให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภา

สำหรับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 113 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นสามวาระตามลำดับ ดังนี้

(1) วาระที่หนึ่ง จะเป็นการพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการ หรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 114 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 โดยสภาผู้แทนราษฎรจะมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ แต่ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สภามีมติ ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมามีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในวาระที่หนึ่ง จะไม่มีการมอบหมายให้คณะกรรมการไปดำเนินการพิจารณาก่อน

(2) วาระที่สอง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการตามที่กำหนดในข้อ 116 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และการพิจารณารายมาตราของสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดในข้อ 129 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 โดยมีลำดับดังนี้

(1) ชั้นคณะกรรมการ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 117 ได้กำหนดไว้ว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ สภาจะให้คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา

สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขึ้นมา โดยประกอบด้วยบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอโดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา ตามที่กำหนดในข้อ 83 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในครั้งแรกที่ประชุมจะดำเนินการเลือกตั้งประธานรองประธาน เลขานุการ โฆษก และตำแหน่งอื่นตามความจำเป็นจากกรรมการในขณะนั้น ตามที่กำหนดในข้อ 85 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

ในชั้นคณะกรรมการ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่า งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอกับการบริหารงานให้เสนอคำขอแปรญัตติต่อประธานคณะกรรมการ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 124 นอกจากนี้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ คณะกรรมการอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 117 วรรคสามของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคสี่และห้าได้กำหนดไว้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง เกี่ยวกับเงินสงฆ์ใช้คืนเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ หรือเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย รวมถึงในการพิจารณาของของสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการมีส่วนร่วมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ คณะกรรมการอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ แล้วรายงานคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ตามข้อ 88 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเสร็จแล้ว ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 125 ได้กำหนดให้คณะกรรมการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม

พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภารายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมการเกี่ยวด้วยคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามิข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณา

(2) ขึ้นพิจารณารายมาตราของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเสร็จแล้ว และเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณานั้น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 129 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยเริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราและให้สมาชิกอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติที่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมการ ที่มีการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 130 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่

(3) วาระที่สาม เมื่อสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในวาระที่สองเสร็จแล้ว ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 131 ได้กำหนดให้ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยไม่มีการอภิปราย

(4) เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 134 ได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่หนึ่งไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือลงมติในวาระที่สามไม่เห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 132 ได้กำหนดให้เป็นอันตกไป

4) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคสามได้กำหนดให้วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่าง

พระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ไม่ได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ดังนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า วุฒิสภามีหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร โดยจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ สำหรับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภามีกระบวนการเช่นเดียวกับของสภาผู้แทนราษฎร และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 150

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งโดยวุฒิสภา แต่ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 148 วรรคสอง ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 150

5) นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 150 ได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ในกรณีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 150 ได้กำหนดไว้ให้รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

2.2 บทบาทของคณะกรรมการในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อม กับเอกสารงบประมาณต่าง ๆ จากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้ว เสร็จภายใน 105 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าสภา ผู้แทนราษฎรไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ดังกล่าว ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่าง พระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวต่อวุฒิสภา นั้นจากบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญจึงเห็นได้ว่า การ พิจารณาและวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร มีความสำคัญเป็นอย่างมาก และมีกรอบเวลาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ต้องวิเคราะห์ และ พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบ ดังนั้น การที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังกล่าวทั้งหมดให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด อาจทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ บ้านเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา รวมทั้งอาจขาดความรอบคอบดำเนินการในเรื่องที่มีความ สลับซับซ้อนหรือเป็นเรื่องเฉพาะด้าน กลไกสำคัญอย่างหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรที่ช่วยในการ ดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติมีความคล่องตัวและเกิดความรอบคอบในการดำเนินงานด้านต่างๆ คือ คณะกรรมาธิการ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะ ดังนี้

1) คณะกรรมาธิการมีอำนาจในการเลือกตั้งประธาน รองประธาน เลขานุการ โฆษก และตำแหน่งอื่นตามความจำเป็นจากกรรมาธิการในขณะนั้น ตามที่กำหนดในข้อ 85 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

2) คณะกรรมาธิการ มีอำนาจพิจารณาคำขอแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรที่เห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอกับการบริหารงาน โดยขอปรับลด หรือตัดทอนรายจ่ายตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามที่กำหนด ไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 124

3) คณะกรรมาธิการ มีอำนาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามที่กำหนดไว้ในข้อ 117 วรรคสามของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

4) คณะกรรมาธิการ มีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมาธิการเพื่อพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 88 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

6) คณะกรรมาธิการ จำทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานที่ระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมาธิการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย ในกรณีที่คณะกรรมาธิการเห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมาธิการเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณา ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 125 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

7) คณะกรรมาธิการ มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 135 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ดังนั้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พบว่าการดำเนินการการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมาธิการนั้น จะมีลักษณะเป็นการซักถามหน่วยงานต่าง ๆ ที่เสนอของบประมาณผ่านรัฐบาลถึงความจำเป็น โดยหน่วยงานต่าง ๆ จะนำข้อมูลและเหตุผลต่าง ๆ มาประกอบการชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการทราบ เมื่อรับฟังการชี้แจงของหน่วยงานต่างๆ แล้ว หากคณะกรรมาธิการเห็นว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณไม่เหมาะสมจะมีอำนาจในการปรับลดหรือตัดทอนรายจ่ายรายการงบประมาณบางรายการ และเพิ่มรายจ่ายในบางรายการได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายในวงเงินงบประมาณที่รัฐบาลได้เสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเข้ามาเรียบร้อยแล้ว และหากกรรมาธิการคนใดไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวสามารถขอสงวนความเห็นไว้เพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป นอกจากนี้คณะกรรมาธิการจะมี

อำนาจในการพิจารณาคำขอแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเชิญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขอแปรญัตติมาชี้แจงในคำขอแปรญัตติดังกล่าว ในกรณีที่คณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับผู้แปรญัตติ ผู้แปรญัตติสามารถสงวนคำแปรญัตติเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

นอกจากนี้ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติลงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนด 7 วันนับแต่วันถัดจากวันที่สภาฯรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาฯจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอคำแปรญัตติได้ชี้แจงหากคณะกรรมการวิสามัญไม่เห็นด้วยผู้เสนอคำแปรญัตติสามารถสงวนคำแปรญัตติเพื่อเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ภายหลังจากนั้น คณะกรรมการวิสามัญจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมด้วยรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในวาระที่สองต่อไป โดยคณะกรรมการวิสามัญจะเป็นผู้ชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้พิจารณามาแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎร

3. กระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณรายแผ่นดินโดยสภาผู้แทนราษฎร

รัฐสภาหรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อให้เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) โดยรัฐสภามีหน้าที่ในการตรากฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และทำให้ความเห็นชอบต่างๆ ของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายรัฐบาล

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน คือ การสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้คือ การตั้งกระทู้ถาม⁴⁸ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน⁴⁹ การขอเปิดอภิปรายทั่วไป

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 156 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158 วรรคหนึ่ง “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลง

เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล⁵⁰ และการตั้งคณะกรรมการธิการเพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา⁵¹ ซึ่งนับเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขต จนอาจทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

สภาผู้แทนราษฎรถือเป็นสถาบันหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากมีหน้าที่ในการตรากฎหมายแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและอื่นๆ ซึ่งเป็นอำนาจที่ครอบคลุมกิจการต่างๆ ของรัฐบาลเกือบทุกด้าน ในฐานะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของปวงชน ดังนั้น การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงกระทำโดยอาศัยองค์ประกอบที่เป็นกลไกของรัฐสภา คือ คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น คณะกรรมการธิการจึงเป็นองค์กรที่ช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและมีบทบาทสำคัญในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล และบทบาทในการสอบสวนเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และเป็นที่สนใจของประชาชนโดยทั่วไป

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จะประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย กระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามกฎหมายดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎรจึงมีความสำคัญ และจำเป็นอย่างมากว่าการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โปร่งใส และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไปหรือไม่ ดังนั้น คณะกรรมการธิการจึงเป็นกลไกหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรที่เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณ

มติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 171 วรรคสอง ด้วย และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม”

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 159 วรรคหนึ่ง “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล และให้นำบทบัญญัติมาตรา 158 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคหนึ่ง “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

รายจ่ายประจำปี สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ตั้งคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ⁵² มาทำหน้าที่กระทำการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ โดยคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) กระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ
- 2) ติดตามและประเมินผล การรับการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ
- 3) การตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่คณะกรรมการกำหนด
- 4) ออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนของสมาชิกจากพรรคการเมือง และกลุ่มการเมืองที่มีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากระบวนการติดตาม และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร จะมีการมอบหมายให้คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณเป็นผู้ดำเนินการแทนแล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร

⁵² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82 (14) “คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ”

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาและควบคุม งบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร

กระบวนการที่มีส่วนสำคัญในการวิเคราะห์และเพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรและประสบผลสำเร็จเป็นอย่างยิ่ง คือ ระบบคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 13⁵³ ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา โดยในธรรมเนียมปฏิบัติที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎรจะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อเป็นผู้วิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยละเอียด ดังนั้นระบบคณะกรรมการจึงมีส่วนสำคัญในการช่วยแบ่งเบาภาระของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากภารกิจต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่เป็นจำนวนมากและมีความสลับซับซ้อนทำให้สภาผู้แทนราษฎรไม่อาจพิจารณาศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างละเอียดรอบคอบให้เสร็จภายในระยะเวลาที่จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการภารกิจด้านนิติบัญญัติ จึงจำเป็นต้องมอบหมายให้คณะกรรมการมาช่วยเหลือเพื่อพิจารณากลับกรองเรื่องต่าง ๆ ให้กับสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยปัญหาหรือภารกิจต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องด้วยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการโดยหลักการแล้วจะพิจารณาจากผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

ในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 113 ได้กำหนดว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ” และข้อ 117 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ สภาจะให้คณะกรรมการสามัญ หรือ

⁵³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคแรก “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน”

คณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้” ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว จะมีการพิจารณาในลำดับต่อไปคือวาระที่สอง ในขั้นคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎร จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อวิเคราะห์และพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณดังกล่าว ดังนั้น คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณางบประมาณและควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของคณะกรรมการยังมีปัญหาหลายประการเกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายบริหาร โครงสร้าง องค์ประกอบ และคุณสมบัติต่าง ๆ ของคณะกรรมการวิสามัญ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 สรุปได้ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายบริหารในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การปกครองในระบบประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน ที่ให้ความสำคัญกับประชาชน ในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศที่แสดงถึงความเป็นใหญ่ ไม่ขึ้นกับใคร และความเป็นอิสระ โดยประชาชนจะใช้อำนาจอธิปไตยในการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความเห็นชอบ หรือการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้ผ่านทางผู้แทน เนื่องจากประชาชนทั้งหมดไม่อาจที่จะบริหารประเทศได้โดยตรง ดังนั้น ผู้แทนของประชาชนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีบทบาทสำคัญในทางการเมืองเพราะถือเป็นผู้แทนของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้ประชาชนชาวไทยมีหน้าที่ในการเลือกผู้แทนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบเรื่องต่าง ๆ

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจได้แบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามองค์กร กล่าวคือ รัฐสภาในฐานะผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรา แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารในการรักษาความสงบสุข การทำสงคราม การปกครองหรือบริหารประเทศ และศาลในฐานะผู้ใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และการลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย ดังนั้น ในการใช้อำนาจอธิปไตยของทั้งสามองค์กรจึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกันซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

และอำนาจบริหารซึ่งเป็นอำนาจที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อป้องกันฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจมากเกินไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดความสัมพันธ์ของทั้งสององค์กรไว้ เช่น การกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอนุมัติเงินงบประมาณเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารใช้เงินตามใจชอบ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม และการถอดถอนฝ่ายบริหาร

ในการจ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้กระทำได้อีกแต่เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นการยอมรับในหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหาร จะต้องได้รับการยินยอมและเห็นชอบของประชาชนก่อน กล่าวคือ ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนก่อน

สำหรับกระบวนการจัดทำและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของประเทศไทยนั้น จะเริ่มต้นโดยสำนักงบประมาณจะเป็นผู้รวบรวมค่าของงบประมาณรายจ่ายของแต่ละหน่วยงานและจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติพร้อมเอกสารงบประมาณนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อวิเคราะห์และพิจารณาให้ความเห็นชอบ หลังจากนั้นเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ จึงจะเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศบังคับเป็นกฎหมายต่อไป ดังนั้นในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี องค์กรที่มีความสำคัญมากที่สุดคือ สภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการปรับลดหรือตัดทอนรายจ่ายงบประมาณ เช่น ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2557 มีรายละเอียดขึ้นการนำเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังต่อไปนี้

1) คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2556 เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 จำนวน 2,525,000 ล้านบาท และเอกสารงบประมาณ ตามที่สำนักงบประมาณเสนอ และให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นเรื่องด่วนต่อไป รวมถึงเห็นชอบให้กำหนดจำนวนกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 จำนวน 63 คน ประกอบด้วยกรรมการที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อ จำนวน 15 คน และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเลือก จำนวน 48 คน

2) สภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2556 ในวาระที่ 1 เห็นชอบหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 และมีมติ ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 จำนวน 63 คน ประกอบด้วยสัดส่วนจากคณะรัฐมนตรี จำนวน 14 คน พรรคเพื่อไทย จำนวน 25 คน พรรคประชาธิปัตย์ จำนวน 16 คน พรรคภูมิใจไทย จำนวน 3 คน พรรคชาติไทยพัฒนา จำนวน 2 คน พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน จำนวน 1 คน พรรคพลังชล จำนวน 1 คน และพรรคมาตุภูมิ จำนวน 1 คน

3) สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2557 ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญ ระหว่างวันที่ 3 มิถุนายน – 2 สิงหาคม 2556 โดยคณะกรรมการวิสามัญได้ดำเนินการต่าง ๆ⁵⁴ สรุปดังนี้

(1) เลือกตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการวิสามัญ ได้แก่ ตำแหน่งประธาน คณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ จำนวน 18 ตำแหน่ง ที่ปรึกษาประธาน คณะกรรมการ จำนวน 1 ตำแหน่ง โฆษกคณะกรรมการ จำนวน 15 ตำแหน่ง เลขานุการ คณะกรรมการ จำนวน 1 ตำแหน่ง ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ จำนวน 12 ตำแหน่ง

(2) คณะกรรมการวิสามัญ ได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน 6 คณะ ดังนี้

ก. คณะอนุกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รัฐวิสาหกิจ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน

ข. คณะอนุกรรมการครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และแหล่งน้ำ

ค. คณะอนุกรรมการด้านการศึกษา

ง. คณะอนุกรรมการฝึกอบรม สัมมนา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา การวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยี ค่าเช่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศงบ ดาเนินงาน งบเงินอุดหนุนและงบรายจ่ายอื่น

จ. คณะอนุกรรมการ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ฉ. คณะอนุกรรมการท้องถิ่นและจังหวัด

(3) คณะกรรมการวิสามัญ ได้พิจารณาคำขอแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร มีจำนวน 163 คน

(4) คณะกรรมการวิสามัญ ได้มีมติปรับลดงบประมาณรายจ่ายบางรายการและ ได้เพิ่มงบประมาณรายจ่ายบางรายการ ดังนี้ ปรับลดทั้งสิ้นจำนวน 31,899,360,300 บาท และจัดสรร เพื่อให้ส่วนราชการตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอตามความเหมาะสมและจำเป็น จำนวน 31,012,535,300 บาท

⁵⁴ รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557, เล่ม 1, (ตอนที่ 1), สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 1

และจัดสรรเพื่อให้หน่วยงานของรัฐสภา ศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคเก้า จำนวน 866,825,000 บาท

(5) คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็น คือ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ หัวหน้าส่วนราชการ / รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอิสระและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ / รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอิสระ

4) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2556 เห็นชอบหลักเกณฑ์ และขั้นตอนการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ตามที่สำนักงบประมาณเสนอ ดังนี้

(1) แนวทางและหลักเกณฑ์การเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น เสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เฉพาะรายการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ โดยเป็นไปตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เป็นรายจ่ายที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนปี 2558 และนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล และเป็นรายจ่ายที่ส่งผลต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจให้เกิดการใช้ภายในประเทศ ส่งเสริมการผลิตให้เกิดการจ้างงานและกระจายรายได้ หรือเป็นรายจ่ายลงทุนสำคัญที่ก่อให้เกิดผลในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือเป็นรายจ่ายที่ประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรง ทั้งนี้ มีเงื่อนไขว่า ไม่ทำให้เกิดภาระรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นเป็นการดำเนินงานไม่ควรผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีในปีต่อ ๆ ไป ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น มีศักยภาพที่จะดำเนินงานและมีความพร้อมที่จะดำเนินการได้ทันที รวมทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นต้องเสนอโครงการ/รายการภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานนั้น ๆ

(2) ขั้นตอนในการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น โดยให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จัดทำคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ที่ได้มีการตรวจสอบและรับรองข้อมูลแล้วว่าการดำเนินการนั้นไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กฎหมายหรือระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และให้เสนอขอรับความเห็นชอบต่อนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับ หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด รวมทั้งรวบรวมจัดส่งให้สำนักงบประมาณ ภายในวันศุกร์ที่ 5 กรกฎาคม 2556 สำหรับหน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล และหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 108 วรรคเก้า ที่กำหนดว่า “หากหน่วยงานดังกล่าวเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการ

จัดสรรให้ นั่นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง” และให้สำนักงานประมาณพิจารณาคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 และนำเสนอผลการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีในวันศุกร์ที่ 19 กรกฎาคม 2556 เพื่อนำเสนอคณะกรรมการวิสามัญฯ ต่อไป

5) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2556 เห็นชอบตามที่สำนักงานประมาณเสนอ ดังนี้

(1) สำนักงานประมาณเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น จำนวนทั้งสิ้น 56,667.1 ล้านบาท โดยมีรายการผูกพันงบประมาณ 7 รายการรวมเงินรวมทั้งสิ้น 1,343.1 ล้านบาท เป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 จำนวน 201.6 ล้านบาท และผูกพันงบประมาณปีต่อ ๆ ไป จำนวน 1,141.5 ล้านบาท

(2) สำนักงานประมาณนำเรื่องการเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

6) สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว ในวาระที่ 2 และ 3 โดยเริ่มต้นพิจารณาตั้งแต่ชื่อร่างคำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง ระหว่างวันที่ 14 – 15 สิงหาคม 2556 โดยสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 และเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น พบว่าสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเฉพาะในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการในวาระที่ 2 ที่ให้มีอำนาจในการปรับลดหรือตัดทอนรายจ่ายงบประมาณ และเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้กับส่วนราชการ แต่เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 117 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ สภาจะให้คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้” ดังนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อวิเคราะห์และพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอย่างละเอียดแล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ของสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 83 วรรคสอง ได้กำหนดว่า “การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมี

จำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดจำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา” เมื่อวิเคราะห์ถึงการดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติกำหนดจำนวนกรรมการทั้งสิ้น 63 คน ประกอบด้วยสัดส่วนจากคณะรัฐมนตรี จำนวน 14 คน พรรคเพื่อไทย จำนวน 25 คน พรรคประชาธิปัตย์จำนวน 16 คน พรรคภูมิใจไทย จำนวน 3 คน พรรคชาติไทยพัฒนา จำนวน 2 คน พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน จำนวน 1 คน พรรคพลังชล จำนวน 1 คน และพรรคมาตุภูมิ จำนวน 1 คน และในการดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวและที่ผ่านมารวมถึงในการดำเนินการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ประชุมจะเลือกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะกรรมการ และเลือกผู้แทนสำนักงบประมาณ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ ซึ่งทั้งสองตำแหน่งถือว่ามีความสำคัญในฐานะผู้เสนอและจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และอีกบทบาทหนึ่งในฐานะผู้มีความสำคัญในการควบคุมการประชุมและการจัดทำรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการปรับลดและการเพิ่มเติมงบประมาณ รวมถึงการพิจารณาคำขอแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁵⁵ เช่น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ที่ประชุมได้มีมติตั้งผู้แทนจากฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการวิสามัญ⁵⁶ ดังนี้

- 1) รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานคณะกรรมการ
- 2) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
- 3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
- 4) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม
- 5) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นรองประธานคณะกรรมการคนที่สิบแปด

⁵⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 123 “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายขึ้นคณะกรรมการที่สภาตั้ง หากสภาเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอกับการบริหารงานให้เสนอคำขอแปรญัตติต่อประธานคณะกรรมการ”

⁵⁶ รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557, เล่ม 1, (ตอนที่ 1), สำนักกรรมการ 1, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 1

6) รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นที่ปรึกษาประธานคณะกรรมการ

7) รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

8) ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

จากโครงสร้างของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ดังกล่าวจึงเห็นได้ว่ากรรมการวิสามัญในสัดส่วนของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารจะมีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในชั้นของคณะกรรมการ ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญ เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญสามารถปรับลดหรือเพิ่มเติมงบประมาณในแต่ละรายการได้⁵⁷ ดังจะเห็นได้จากในระหว่างที่คณะกรรมการวิสามัญกำลังพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2556 เห็นชอบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2556 เห็นชอบตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ประกอบกับตามมติคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นผู้ชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญ แต่ในอีกบทบาทหนึ่งกับพบว่าการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณดำรงตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการคนที่สิบแปด และรองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณอีกสองคน ดำรงตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ จากกรณีดังกล่าวเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารในฐานะผู้จัดทำและผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณดังกล่าวของรัฐบาลหรือฝ่ายนิติบัญญัติ โดยดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีความสำคัญ รวมถึงเป็นผู้ชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญ ดังนั้นเห็นได้ว่าการเข้าไปมีบทบาทของคณะรัฐมนตรีหรือผู้บริหาร โดยเฉพาะการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ของคณะกรรมการวิสามัญ จึงไม่เป็นไปตามหลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่ต้องการให้ประชาชนโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบหรือยินยอมในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ นอกจากรณีตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

⁵⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 123 “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นคณะกรรมการที่สภาตั้ง สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติลงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น”

ที่ไม่ต้องการให้อำนาจทั้งหมดรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันและผูกขาดการใช้อำนาจ โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลกันซึ่งอาจเกิดการใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ภายใต้ปกครองถูกกดขี่ได้ ประกอบกับตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ ที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลกันการใช้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อไม่ให้ใช้อำนาจหน้าที่มากเกินไป

1.1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบคณะกรรมการบริหารของต่างประเทศ

จากการศึกษาบทบาทของฝ่ายบริหารในคณะกรรมการบริหารของต่างประเทศในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน พบว่ามีความแตกต่างจากประเทศไทย กล่าวคือ ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินโดยสภาสามัญ (House of Commons) ของประเทศอังกฤษในวาระที่หนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กล่าวสุนทรพจน์เปิดสภาสามัญที่เรียกว่า “The Queen’s Speech” และในวาระที่สอง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนองบประมาณที่มีลักษณะรวมยอด (Unified Budget) และแถลงรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับกฎหมายงบประมาณแผ่นดินนั้นด้วยตนเองต่อรัฐสภา และภายหลังจากนั้นที่ประชุมสภาสามัญจะตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่างๆ โดยที่ประชุมของสภาสามัญจะแปรสภาพเป็นคณะกรรมการ (Committee of the Whole House) ประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญทุกคน เป็นกรรมการทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล โดยจะมีการแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ คณะกรรมการรายจ่าย (Committee of Supply) และคณะกรรมการรายได้ (Committee of Ways and Means)

ในส่วนของการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา (L’ examen et le vote du budget) ของประเทศฝรั่งเศส ในการพิจารณาวาระที่หนึ่ง ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างรัฐบัญญัติงบประมาณแผ่นดินจะต้องนำไปให้คณะกรรมการการคลังทันทีเพื่อพิจารณาโดยละเอียดก่อน และในวาระที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แถลงต่อที่ประชุม หลังจากนั้นจะเป็นรายงานคำชี้แจงของคณะกรรมการการคลัง

จึงเห็นได้ว่าการอนุมัติงบประมาณของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส จะมีความแตกต่างจากประเทศไทย โดยฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีบทบาทเฉพาะผู้เสนอร่างกฎหมายและแถลงรายละเอียดต่อที่ประชุมแต่ไม่มีบทบาทในการพิจารณาถึงรายละเอียด การปรับลดหรือเพิ่มเติมงบประมาณได้ แต่ของประเทศไทยฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะมีบทบาทในการวิเคราะห์และพิจารณางบประมาณในชั้นของคณะกรรมการวิสามัญ โดยเฉพาะการดำรงตำแหน่งที่สำคัญ เช่น ประธานคณะกรรมการวิสามัญ และเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ ที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมการประชุมและการจัดทำรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ⁵⁸ นอกจากนี้การเข้ามามีบทบาทของฝ่ายบริหาร หรือ คณะรัฐมนตรีในการดำเนินการของคณะกรรมการอาจขัดกับหลักการตามที่บัญญัติ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคหก⁵⁹ ได้กำหนดว่าในการ พิจารณาของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผล ให้กรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้ ดังนั้น ควรมีการลดบทบาทของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีในการเข้าไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่สำคัญในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณเพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงหรือครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการถ่วงดุลอำนาจ

2. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นคณะกรรมการวิสามัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการการ จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่าย และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ โดยให้ รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อวิเคราะห์และพิจารณาก่อน สำหรับกระบวนการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

⁵⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 125 “เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จ แล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภารายงานนั้นอย่างน้อย ต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มี การแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้น เป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี เสนอ หรือองค์การตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือ ควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณา และให้นำความในข้อ 97 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคหก “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้”

2.1 ลักษณะของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่าให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภา ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 113 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นสามวาระตามลำดับ ดังนี้

วาระที่หนึ่ง จะเป็นการพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

วาระที่สอง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ ซึ่งในชั้นคณะกรรมการนี้ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 117 ได้กำหนดไว้ว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ สภาจะให้คณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขึ้นมา โดยประกอบด้วยบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอโดยให้มีจำนวนตาม หรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาตามที่กำหนดไว้ในข้อ 83 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และในชั้นคณะกรรมการนี้หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่า งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอกับการบริหารงาน ให้เสนอคำขอแปรญัตติต่อประธานคณะกรรมการ นอกจากนี้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ คณะกรรมการอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง เกี่ยวกับ

เงินสงฆ์ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ หรือเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย รวมถึง ในการพิจารณาของของสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

เนื่องจากข้อจำกัดของกรอบเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญจึงได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญขึ้นมาในแต่ละด้านตามที่เห็นสมควรเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ แล้วรายงานคณะกรรมการวิสามัญภายในเวลาที่คณะกรรมการวิสามัญกำหนด

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเสร็จแล้วจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานที่ระบุว่าได้มีหรือไม่มี การแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเสนอต่อประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ขั้นพิจารณารายมาตรา สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ โดยเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราและให้สมาชิกอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติที่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมการ ที่มีการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้ว สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่

วาระที่สาม สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ โดยไม่มีการอภิปราย ในกรณีที่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา เพื่อพิจารณาต่อไป และคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวเป็นอันสิ้นภารกิจและยุบเลิกไป

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ในปีงบประมาณถัดไป สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นใหม่ โดยตั้งจากบุคคล ที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้น ให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอโดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวน สมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาตามข้อบังคับการประชุมสภา ผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 83 วรรคสอง

2.2 คุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 83 วรรคสอง ได้กำหนด ไว้ว่า “การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวน ไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อ ที่สมาชิกเสนอโดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรค การเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา” จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าข้อบังคับการ ประชุมสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวไม่ได้กำหนดคุณสมบัติ ประสบการณ์ หรือความเชี่ยวชาญ ของบุคคลที่จะตั้งเป็นกรรมการวิสามัญ ประกอบกับการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเป็นการ ชั่วคราวเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจก็พ้นสภาพไปและมีการตั้งขึ้นใหม่ทุกปีงบประมาณนั้น จึงทำให้ไม่มี สมาชิกผู้ใดเป็นกรรมการที่อยู่ในตำแหน่งมานานจนเกิดความรู้และความเชี่ยวชาญ รวมทั้งการ มีคณะกรรมการวิสามัญอยู่เพียงคณะเดียวทำหน้าที่ในการวิเคราะห์และพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงทำให้การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการ ดังกล่าวมักจะต้องใช้ระยะเวลามากในการวิเคราะห์และพิจารณานาน

2.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ด้วยข้อจำกัดของกรอบเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าว มาถึงสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญจึงได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญขึ้นมา ในแต่ละด้านตามที่เห็นสมควรเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ วิสามัญ แล้วรายงานคณะกรรมการวิสามัญภายในเวลาที่คณะกรรมการวิสามัญกำหนด เช่น ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ที่ประชุมได้มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน 6 คณะ เพื่อ ช่วยแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการวิสามัญ ดังนี้

- 1) คณะอนุกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รัฐวิสาหกิจ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน
- 2) คณะอนุกรรมการครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และแหล่งน้ำ
- 3) คณะอนุกรรมการด้านการศึกษา
- 4) คณะอนุกรรมการฝึกอบรม สัมมนา ประชาสัมพันธ์ ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา การวิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยี ค่าเช่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศ งบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุนและงบรายจ่ายอื่น
- 5) คณะอนุกรรมการ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้
- 6) คณะอนุกรรมการท้องถิ่นและจังหวัด

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการวิเคราะห์และพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 คณะอนุกรรมการจะมีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์และพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินี้ในด้าน เมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอรายงานต่อคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาต่อไป

2.2.2 การพิจารณาตรวจสอบรายงานของคณะอนุกรรมการ

ในการพิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการ คณะกรรมการวิสามัญ จะพิจารณาจากรายงานของคณะอนุกรรมการเป็นหลักซึ่งจะประกอบด้วยความเห็นในการปรับลด เพิ่มและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ จะไม่สามารถพิจารณาในรายละเอียดด้วยข้อจำกัดของกรอบระยะเวลาในการพิจารณาและรายละเอียดเอกสารเกี่ยวกับ โครงการและแผนงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีอยู่จำนวนมาก ประกอบกับคณะกรรมการวิสามัญจะต้องมีการพิจารณารายละเอียดคำขอแปรญัตติของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่จำนวนมาก เช่น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มีผู้แปรญัตติ จำนวน 163 คน

ดังนั้น หากกรรมการวิสามัญไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จะเป็นเพียงการตรวจสอบข้อผิดพลาดของร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น รวมถึงอาจถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะผู้แทน สำนักรบประมาณ จึงส่งผลกระทบต่อกระบวนการวิเคราะห์และพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้เท่าที่ควร

การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบคณะกรรมการของต่างประเทศ แต่จากการศึกษาโครงสร้างของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณานุมัติงบประมาณแผ่นดินของต่างประเทศ พบว่ามีความแตกต่างจากในประเทศไทย กล่าวคือ ในประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาที่มีลักษณะเป็นการถาวร เพื่อให้มีการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องกันไปทุกปี จนเกิดความชำนาญในการพิจารณาลักษณะและรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และมีระบบเพื่อให้ได้ข้อมูลผลการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการในปีก่อนสำหรับประกอบการพิจารณาของสภาด้วย จึงส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพมากกว่า คณะกรรมการวิสามัญในลักษณะที่เป็นการชั่วคราวหรือเฉพาะกิจ รวมทั้งได้มีการจัดงบประมาณรายจ่ายออกเป็นด้านต่าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมการสามัญที่มีความเชี่ยวชาญและมีความรับผิดชอบในแต่ละด้านช่วยพิจารณาก่อน แล้วจึงค่อยนำมารวบรวมเข้าด้วยกันในคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณเป็นภาพกว้าง ๆ ในระดับนโยบายซึ่งจะช่วยให้ระยะเวลาการพิจารณางบประมาณมีความรวดเร็วขึ้น โดยในประเทศอังกฤษที่ประชุมสภาสามัญจะตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่างๆ โดยที่ประชุมของสภาสามัญจะแปรสภาพเป็นคณะกรรมการ (Committee of the Whole House) ประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญทุกคนเป็นกรรมการทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล โดยจะมีการแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ คณะกรรมการรายจ่าย (Committee of Supply) และคณะกรรมการรายได้ (Committee of Ways and Means) ในส่วนของประเทศฝรั่งเศส ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมอบหมายให้คณะกรรมการการคลัง ซึ่งเป็นคณะกรรมการประจำประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความรู้และประสบการณ์ในการวิเคราะห์วิจารณ์งบประมาณของรัฐบาล และพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว โดยละเอียดก่อนพิจารณาในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อคณะกรรมการการคลังได้พิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรายงานจะประกอบด้วยรายงานทั่วไปและรายงานเฉพาะเรื่องทุกแง่มุมเกี่ยวกับงบประมาณ รวมทั้งอาจมีความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการคณะอื่นร่วมอยู่ด้วย ในวาระที่สอง จะเป็นการอภิปรายร่างกฎหมายงบประมาณของรัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แถลงต่อที่ประชุม หลังจากนั้นจะเป็นรายงานคำชี้แจงของคณะกรรมการการคลัง และจึงจะเป็นการอภิปรายของที่ประชุม ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า รูปแบบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสจะให้ความสำคัญกับความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญของสมาชิกแห่งสภา โดยจะมอบให้คณะกรรมการสามัญเป็นผู้พิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับแนวคิดตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันมาผูกขาดการใช้อำนาจ โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลกันซึ่งอาจเกิดการใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ภายใต้ปกครองถูกกดขี่ได้ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการแถลงต่อที่ประชุมสภาเท่านั้น

ดังนั้น ในการเลือกบุคคลเพื่อตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ควรคำนึงถึงบุคคลที่เคยเป็นกรรมการวิสามัญ หรือเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง กฎหมาย และการวิเคราะห์และพิจารณางบประมาณรายจ่าย เพื่อให้กรรมการวิสามัญสามารถพัฒนาความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ในการวิเคราะห์งบประมาณ ตลอดจนทำให้เกิดความเข้าใจในเศรษฐกิจ และสังคม และสามารถนำความรู้และประสบการณ์ดังกล่าวมาใช้ในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในปีงบประมาณที่ผ่านมา การปรับลดหรือเพิ่มเติมงบประมาณ และการตั้งข้อสังเกตเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปกำหนดเป็นนโยบายในการบริหารประเทศต่อไป

3. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรนอกจากมีอำนาจในการตรากฎหมายแล้วยังมีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีการตรวจสอบและควบคุมซึ่งกันละกัน เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ แต่ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถที่จะดำเนินการเองได้ทั้งหมดไม่ว่าจะด้วยเงื่อนไขของเวลา หรือปริมาณงานที่มีอยู่จำนวนมาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทน ดังนั้น คณะกรรมการจึงมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัตินอกเหนือจากการมีบทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ

3.1 บทบาทของคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของไทยเกี่ยวกับการตรวจสอบและควบคุมงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและให้ความเห็นชอบ ในการดำเนินการกิจดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมาจะมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นผู้ดำเนินการแทนในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และทำรายงานการพิจารณา การปรับลด เพิ่มและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ พร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้วจะเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจึงเสนอให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

แต่เนื่องจากที่ผ่านมาจะพบว่าภายหลังพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้บังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว สภาผู้แทนราษฎร ในฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานและการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and balances) เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณว่าเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา มีความโปร่งใส หรือตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ คณะกรรมการจึงเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญที่มีบทบาทในการแบ่งเบาภาระของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82 (14) ได้กำหนดว่า “คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณ ประจำปี” แต่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าวจะมุ่งเน้นในการเร่งรัดและกระตุ้นการดำเนินการตามแผนงาน และโครงการต่างๆ ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รวมถึงการป้องปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ นอกจากนี้ ในการดำเนินการของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ เมื่อมีการตรวจสอบการไม่ปฏิบัติตามแผนงานและโครงการ การใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานหรือรัฐบาลไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ โปร่งใสหรือไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม คณะกรรมการดังกล่าวจะรายงานผลการพิจารณาพร้อมข้อสังเกตต่อสภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบจะส่งข้อสังเกตดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

3.2 ความเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการ

ในการดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้มีคณะกรรมการวิสามัญในการวิเคราะห์และพิจารณางบประมาณเมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเสร็จสิ้นแล้วจะยุบยกเลิกไป และจะมีการตั้งขึ้นมาใหม่ทุกปีงบประมาณ จึงทำให้ไม่มีกลไกเชื่อมโยงการทำงานและส่งต่อข้อมูลซึ่งกันและกันของคณะกรรมการติดตามงบประมาณ และคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว ในการนำข้อมูลมาใช้ในการวิเคราะห์ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อพิจารณาอนุมัติ รวมถึงการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ไม่ได้มีการกำหนดกลไกหรือบทบาทของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 จะต้องให้คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนหรือนำเสนอรายงานหรือข้อสังเกตของคณะกรรมการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือการกำหนดสัดส่วนของกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ต้องมาจากผู้แทนคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ หรือการนำข้อสังเกตของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณมาประกอบการพิจารณา ซึ่งถือว่าเป็นกลไกต่างดังกล่าวเหล่านี้มีความสำคัญในการเชื่อมโยงการทำงานของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่มีความสำคัญและเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของสภาผู้แทนราษฎรได้

3.2.1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบคณะกรรมการของต่างประเทศ

แต่จากการศึกษาบทบาทคณะกรรมการของต่างประเทศในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ พบว่ามีลักษณะคล้ายของประเทศไทย คือประเทศอังกฤษ การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ โดยรัฐสภานั้น รัฐสภาของประเทศอังกฤษได้ตั้งคณะกรรมการบัญชีสาธารณะ (Public Account Committee หรือ PAC) ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการต่างๆ ที่แสดงถึงเงินที่ได้รับอนุมัติจากรับสภา และการใช้จ่ายเงินดังกล่าวและเสนอความเห็นพร้อมทั้งรายงานต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาในแต่ละปีการคลัง โดยให้มีสมาชิกจำนวนไม่เกินสิบห้าคน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสมาชิกของพรรคการเมืองต่างๆ ในสภาสามัญตามสัดส่วนของพรรคการเมือง โดยธรรมเนียมปฏิบัติกำหนดให้ประธานคณะกรรมการมาจากสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน และในส่วนของประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดให้ศาล

บัญชี (La Cour des Comptes) มีฐานะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ ในการตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่ายของหน่วยงานราชการต่างๆ ของรัฐเป็นหลัก รวมทั้งมีอำนาจในการพิพากษาลงโทษผู้ที่กระทำความผิดทางงบประมาณและการคลังได้ด้วย

ดังนั้น การกำหนดให้คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าไปมีบทบาทในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ของคณะกรรมการวิสามัญ จะทำให้มีกลไกในการเชื่อมโยงการทำงานและส่งต่อข้อมูลซึ่งกันและกัน ของคณะกรรมการติดตามงบประมาณ และคณะกรรมการวิสามัญ ในการนำข้อมูลมาใช้ในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อพิจารณาอนุมัติ รวมถึงการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารนอกจากอำนาจทางนิติบัญญัติ เพื่อถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and balances) และเพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณว่าเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา มีความโปร่งใส หรือตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระและเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา จัดส่งรายงานให้คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการของวุฒิสภาพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังไม่มีบทบาทที่สำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากการรายงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะมีลักษณะเป็นรายงานประจำปีเท่านั้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง บทบาทของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรกับการควบคุมงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารฉบับนี้ ได้ดำเนินการศึกษาถึงแนวความคิด และทฤษฎีในทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องอันเป็นที่มาแห่งอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยในการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล ได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย (Theory of Sovereignty) ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) หลักการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) และแนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน โดยจำกัดการศึกษาเฉพาะบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในการวิเคราะห์และพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายบริหารเป็นหลัก นอกจากนี้ ได้ศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการและการพิจารณางบประมาณแผ่นดินในระบบกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา และเป็นประเทศแบบแผนและมีอิทธิพลต่อการพัฒนาการพิจารณาและควบคุมตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาไทยโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานทางความคิดที่สำคัญในการศึกษา

สำหรับการศึกษารoles บทบาทของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรกับการควบคุมงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ยังคงหลักการเดิมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมา จึงได้ดำเนินการศึกษาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รวมถึงการควบคุมการและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินโดยคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจะได้หาแนวทางแก้ไข

ปัญหาให้สามารถดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอนาคต ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาจะเป็นแนวทางในการแก้ไขแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลักการหนึ่งตามทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการถ่วงดุลอำนาจ ที่กำหนดให้รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรากฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 90 ที่กำหนดว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือถือเสมือนว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป” ประกอบกับมาตรา 166 ที่กำหนดว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน”

ในส่วนของกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะเริ่มต้นจากฝ่ายบริหาร โดยสำนักงบประมาณจะเป็นผู้รวบรวมค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานต่าง และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบ และเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อวิเคราะห์ และพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 113 ได้กำหนดว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ” ข้อ 116 วรรคสอง ได้กำหนดว่า “การพิจารณาในวาระที่สอง ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ” และข้อ 117 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ สภาจะให้คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้” ดังนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการจะมีบทบาทสำคัญในกระบวนการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองขึ้นคณะกรรมการ โดยเฉพาะคณะกรรมการจะมีอำนาจในการปรับลดงบประมาณและจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กับส่วนราชการต่าง ๆ ได้ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎรจะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญซึ่งเป็นคณะกรรมการชั่วคราวขึ้นมาคณะหนึ่งโดยประกอบด้วยผู้แทนจากคณะรัฐมนตรี และผู้แทนจากพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการวิสามัญตามสัดส่วนที่กำหนด แต่ในการดำเนินการของ

คณะกรรมการที่ผ่านมายังมีปัญหาและอุปสรรคหลายด้านรวมถึงยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการศึกษากระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พบว่ายังมีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติให้สามารถวิเคราะห์และพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รวมถึงการตรวจสอบและควบคุมการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควรอันเนื่องมาจากเหตุผลที่สำคัญหลายประการ สรุปได้ดังนี้

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายบริหารในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 117 ได้กำหนดว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎร จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอย่างละเอียดแล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 83 วรรคสอง ได้กำหนดว่า “การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดจำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา” และในการดำเนินการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ มักจะเลือกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ และผู้แทนจากสำนักงบประมาณเป็นเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งทั้งสองตำแหน่งถือว่ามีบทบาทสำคัญในฐานะผู้เสนอและจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และอีกบทบาทหนึ่งในฐานะผู้มีความสำคัญในคณะกรรมการวิสามัญในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ การปรับลด หรือเพิ่มเติมรายการงบประมาณ รวมถึงการพิจารณาคำขอแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ของสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการวิสามัญ ได้มีมติปรับลดงบประมาณจำนวน 31,899,360,300 บาท และจัดสรร เพื่อให้ส่วนราชการตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอตามความเหมาะสมและเป็น จำนวน 31,012,535,300 บาท และจัดสรรเพื่อให้หน่วยงานของรัฐสภา ศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 886,825,000 บาท จึงเห็นได้ว่ากรรมการวิสามัญในสัดส่วนของคณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหารมีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณในชั้นของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่าขั้นตอนที่มีส่วนสำคัญ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนของประชาชน และในชั้นตอนของ คณะกรรมการวิสามัญสามารถปรับลดหรือเพิ่มเติมงบประมาณในแต่ละรายการได้ นอกจากนี้ การเข้ามา มีบทบาทของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร ในฐานะผู้จัดทำและผู้เสนอร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เข้ามา มีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ อาจไม่เป็นไปตามหลักการ แบ่งแยกอำนาจที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันมาผูกขาดการใช้ อำนาจโดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลกัน และหลักการถ่วงดุลอำนาจที่ต้องการถ่วงดุล อำนาจระหว่างอำนาจของฝ่ายบริหารกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นคณะกรรมการวิสามัญ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของ สภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา สภาผู้แทนราษฎรจะมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมากณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์และพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณอย่างละเอียดแล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร ตามสัดส่วนที่กำหนด ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 83 วรรคสอง ที่กำหนดว่า “การเลือกตั้ง คณะกรรมการวิสามัญให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของ จำนวนกรรมการทั้งหมดจำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มี จำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรค การเมืองที่มีอยู่ในสภา” และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณดังกล่าวแล้ว ถือว่าคณะกรรมการวิสามัญชุดดังกล่าว จะเป็นอันเสร็จสิ้นภารกิจและยุบเลิกไป และเมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในปีงบประมาณถัดไป สภาผู้แทนราษฎร จะมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าว โดยไม่ได้มีการคำนึงถึงคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการวิสามัญ โดยเฉพาะ ดังนั้น จึงทำให้ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดเป็นกรรมการที่อยู่ในตำแหน่ง

นานจนเกิดความรู้และความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์และพิจารณางบประมาณรายจ่าย รวมถึงการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณด้วยอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ด้วยข้อจำกัดของกรอบระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่ร่างพระราชบัญญัติส่งมาถึงสภาผู้แทนราษฎรประกอบกับรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและเอกสารประกอบมีอยู่จำนวนมาก คณะกรรมการวิสามัญจึงมีการตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญเข้ามาช่วยในการดำเนินการวิเคราะห์และพิจารณาในรายละเอียดในแต่ละด้านของร่างพระราชบัญญัติ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอรายงานต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ดังนั้น ในการพิจารณาและวิเคราะห์รายงานของคณะอนุกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการวิสามัญจึงพิจารณาตรวจสอบได้เฉพาะในภาพรวมและไม่สามารถพิจารณาในรายละเอียดเชิงลึกได้ ดังนั้น หากคณะกรรมการวิสามัญไม่มีประสบการณ์หรือความเชี่ยวชาญในด้านงบประมาณ การบัญชี กฎหมาย หรือประสบการณ์ในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจึงทำให้มีการพิจารณาที่ล่าช้าและถูกรอรับงำโดยฝ่ายบริหารและสำนักงบประมาณได้

1.3. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นผู้แทนของประชาชนมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้มอบหมายให้คณะกรรมการทำหน้าที่แทนในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังจะเห็นได้จากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82 (14) ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณ ประจำปี คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ มีลักษณะเป็น คณะกรรมการถาวรของสภาผู้แทนราษฎรในการติดตามและประเมินผลการรับ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีเป็นการเฉพาะ แต่ในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรจะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราวมาทำหน้าที่ดังกล่าว แต่เนื่องจากในปัจจุบันคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ยังขาดกลไกในการเชื่อมโยงการทำงานและส่งต่อข้อมูลซึ่งกันและกันในการนำข้อมูลมาใช้ในการวิเคราะห์ และประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

รายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อพิจารณาอนุมัติ รวมถึงการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วจะยุบยกเลิกไป และในกรณีที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎรในปีงบประมาณถัดมาจะมีการตั้งขึ้นมาใหม่ทุกครั้ง ประกอบกับในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญในแต่ละครั้งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้กำหนดให้เลือกผู้แทนของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณเป็นคณะกรรมการวิสามัญ รวมถึงไม่ได้กำหนดให้นำรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ และในทางกลับกันที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีมติให้ส่งรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญให้คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณพิจารณาดำเนินการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้กำหนดกลไกในการเชื่อมโยงการทำงานและส่งต่อข้อมูลซึ่งกันและกันของคณะกรรมการติดตามงบประมาณและคณะกรรมการวิสามัญ ในการนำข้อมูลมาใช้ในการวิเคราะห์ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อพิจารณาอนุมัติ รวมถึงการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

2. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่ไม่เอื้ออำนวยให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร จึงสมควรให้มีการกำหนดหลักการเพื่อปรับแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป ดังนี้

2.1 ควรลดบทบาทของฝ่ายบริหารในการดำรงตำแหน่งที่สำคัญในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ในระยะเริ่มแรกควรกำหนดเป็นหลักการไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการเลือกประธาน รองประธาน และเลขานุการของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องเลือกจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เพื่อเป็นการลดบทบาทของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่ง

รัฐมนตรี เนื่องจากรัฐมนตรีมีฐานะเป็นคณะรัฐมนตรีและผู้กำกับดูแลกระทรวงจึงเป็นทั้งผู้ขอ
งบประมาณรายจ่ายและผู้ให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายก่อนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อ
พิจารณา ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทสำคัญ
ในคณะกรรมการวิสามัญ โดยเฉพาะการดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น ประธานและรองประธาน ซึ่ง
เป็นตำแหน่งที่มีบทบาทในการควบคุมการประชุม การชี้แนะ และการตัดสินใจของที่ประชุม
นอกจากนี้เพื่อเป็นการลดบทบาทของผู้แทนจากสำนักงานงบประมาณ ในฐานะผู้จัดทำร่าง
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและผู้บริหารจัดการงบประมาณของฝ่าย
บริหารเข้ามาดำรงตำแหน่งที่สำคัญ โดยเฉพาะตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งเป็น
ตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำรายงานการพิจารณา การปรับลดงบประมาณ และการ
จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กับส่วนราชการต่าง ๆ

2.2 ควรกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็น กรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ควรกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็น
กรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ไว้ใน
ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้ในการคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการ
วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จะต้องคำนึงถึงบุคคล
ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย หรือเป็นผู้ที่มี
ความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขา
อื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมตรวจสอบงบประมาณและการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ
รายจ่าย รวมถึงจะต้องมีส่วนมาจากผู้แทนคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ
เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดแต่เพียงสัดส่วนคณะกรรมการวิสามัญ
จะต้องมาจากผู้แทนคณะรัฐมนตรีและผู้แทนจากพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่มีสมาชิก
ในสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้กำหนดถึงคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการวิสามัญไว้
โดยเฉพาะ ดังนั้น ที่ผ่านมาในการคัดเลือกกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงมีความหลากหลายและมีกรรมการวิสามัญคนใหม่เข้ามาทำหน้าที่
ประกอบกับด้วยข้อจำกัดของระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องพิจารณา
ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติ หาก
กรรมการวิสามัญไม่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอาจจะทำให้การพิจารณาไม่รอบครอบและถูกครอบงำ
โดยฝ่ายบริหารและสำนักงานงบประมาณได้ รวมถึงอาจพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

นอกจากนี้การกำหนดให้มีสัดส่วนของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็น คณะกรรมการถาวรมีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ จึงเป็น คณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่าย บริหารเป็นอย่างดีและจะเป็นการสร้างกลไกในการเชื่อมโยงข้อมูลในการอนุมัติและควบคุม การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ

2.3 ควรกำหนดให้ของคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณมีบทบาท สำคัญในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของ สภาผู้แทนราษฎร

ควรกำหนดเป็นหลักการในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ก่อนสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและลงมติว่า จะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ให้คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณรายงานผลการติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณที่ผ่านมาของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และ รัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และควรกำหนดให้ภายหลัง จากสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ในวาระที่สามแล้วให้ส่งข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ เพื่อ พิจารณาติดตามการปฏิบัติตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญของหน่วยงานต่าง ๆ และหา มาตรการป้องกันการใช้เงินงบประมาณให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมถึงเพื่อเป็น การสร้างกลไกในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม งบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

อนึ่ง เพื่อเป็นการลดบทบาทของฝ่ายบริหารในคณะกรรมการวิสามัญ และเพื่อ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณรวมถึงการตรวจสอบและควบคุมงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร โดยฝ่าย นิติบัญญัติแล้ว ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการวิสามัญเข้ามาทำ หน้าที่ในการวิเคราะห์และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รวมถึงการกำหนดให้องค์กรอื่นเข้ามามีบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ แผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เข้ามามีบทบาท

ในการสนับสนุนข้อมูลให้กับคณะกรรมการในการตรวจสอบและควบคุมงบประมาณแผ่นดิน
ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนโดยส่วนใหญ่





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- _____. (2555). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย โครงการตำราและสื่อการสอนคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- เกรียงไกร รอบรู้. (2557). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไกรยุทธ ชีรตยาคินันท์. (2528). *หลักการงบประมาณแผ่นดิน*. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- จินตนา คำรงค์ การ. *เมืองฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 5*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2556). *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ณรงค์ สัจพันโรจน์ และคณะ. (2546). *การสกัดกั้นคอร์รัปชันในกระบวนการปฏิบัติจัดทำงบประมาณ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม*. รายงานการวิจัย ด้วยการสนับสนุนของมูลนิธิเอเชียและองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา.
- ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. (2528). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการงบประมาณ เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ หน่วยที่ 9-15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*. กรุงเทพมหานคร: อักษรไทย.
- ธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์ (2557). *มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์)*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- นันทวัฒน์ บรรณานันท์. (2549). *คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นิพนธ์ โลหะกุลวิช (2541). *ประวัติความเป็นมาและสาระสำคัญของหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินในสหราชอาณาจักร วารสารนิติศาสตร์, 26(1), 29-39.*

- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2553). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- พฤทธิสถาน ชุมพล. (2544). *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- ไพศาล ชัยมงคล. (2526). *งบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2).
กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- มนตรี รูปสุวรรณ. (2543). *กฎหมายรัฐสภา*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัย
รามคำแหง.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*.
กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- วิษณุ เครื่องาม. (2526). *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน public law หน่วยที่ 1-7*
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. กรุงเทพมหานคร: เจ็ดการพิมพ์.
- _____. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ.
- ส. ศิวรักษ์. (2520). *นักปรัชญาการเมืองฝรั่งเศส*. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชย์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2541). *คำอธิบายกฎหมายการคลัง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร:
นิติธรรม.
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนาม. (2530). *เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการ
ปกครองในยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ 10 – 11* มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
กรุงเทพ: ชวนพิมพ์.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ. (2529). กรุงเทพมหานคร (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนา
พานิชย์.
- สำนักงานงบประมาณ. (2547). *การจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic
Performance Based Budgeting)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานงบประมาณ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2551). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2550*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2551). *ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551*.
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สุภูมิ นवलสกุล. (2519). *ทฤษฎีการเมืองแห่งนวสมัย*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เอกสิทธิ์ ยุทธชัยวรกุล. (2553). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน*

โดยรัฐสภา: ศึกษากรณีการผูกพันงบประมาณข้ามปี, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ
ไม่ได้ตีพิมพ์), มหาวิทยาลัยรามคำแหง , กรุงเทพมหานคร.

Parliament of the United Kingdom (2017). “Royal Assent”. Retrieved February 10 , 2017 from :

<http://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/commons/coms-royal-assent/>



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายณัฐพงศ์ ศรีพา
วัน เดือน ปีเกิด	21 กรกฎาคม 2523
สถานที่เกิด	อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2545
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	นิติกรชำนาญการพิเศษ

