



หลักนิติธรรมกับกระบวนการอนุมัติงบประมาณ
ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

จัดทำโดย

นายยุทธนา สาโยชนกร

รหัส ๖๗๑๒๓๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการอบรมหลักสูตร
“หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑๒

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำนำ

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมายและกระบวนการทางกฎหมายจะต้องไม่ฝ่าฝืน ชัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติเกี่ยวกับหลักนิติธรรมว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม และการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

รายงานฉบับนี้กล่าวถึงหลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย เป็นหลักการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกระบวนการอนุมัติงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามหลักนิติธรรมได้กำหนดหลักการแบ่งแยกอำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสมีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรฝ่ายต่างๆ และหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาที่ฝ่ายนิติบัญญัติที่ออกกฎหมายลำดับรอง ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมายโดยต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำใดๆ ที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่รัฐสภาเห็นชอบนั้น จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตรวจสอบว่ากระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมในกระบวนการอนุมัติงบประมาณ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักการพื้นฐานเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างโปร่งใส ยุติธรรม มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	๑
หลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย	๒
สาระสำคัญของหลักนิติธรรม	๓
หลักกฎหมายทางงบประมาณ	๗
กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน	๑๔
ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมกับกระบวนการอนุมัติงบประมาณตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน	๑๕
บทสรุป	๑๙
บรรณานุกรม	๒๐

หลักนิติธรรมกับกระบวนการอนุมัติงบประมาณ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

๑. บทนำ

หลักนิติธรรม มาจากคำว่า “Rule of Law” ถือเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บทกฎหมาย กระบวนการตรากฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดจะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนี้ เพื่อเป็นหลักประกันให้การปกครอง การบริหารราชการแผ่นดินกระทำภายใต้กฎหมาย ไม่ใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่ว่าด้วยเรื่องการจัดระเบียบการปกครองประเทศ รูปแบบการปกครองประเทศ อำนาจอธิปไตยโครงสร้างอำนาจ หน้าที่ และความสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจอธิปไตย โดยในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองความเป็นอิสระเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เที่ยงธรรมและมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและเหมาะสม กำหนดรับรอง ปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยเพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กำหนดมาตรการและวางกลไกต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมืองไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยและความมั่นคงของประเทศ

ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ โดยมีระยะเวลาการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา นอกจากนั้นได้กำหนดรูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆรวมทั้งกำหนดเงื่อนไขการแปรญัตติในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการไม่ได้ แต่สามารถแปรญัตติลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ แต่จะต้องไม่ใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันที่กำหนดไว้

^๑รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก, ๖ เมษายน ๒๕๖๐, หน้า ๔๑ - ๔๓

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากระบวนการอนุมัติงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จะมีความสอดคล้องหลักหน้าที่และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณ หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มทางด้านการงบประมาณ โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ควบคุมตามชอบด้วยรัฐธรรมนูญผ่านร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรม

โดยบทความฉบับนี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการอนุมัติงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่สอดคล้องตามหลักนิติธรรมในส่วนของหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจในกระบวนการอนุมัติงบประมาณ และหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมาย มีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ รวมถึงข้อพิจารณาและข้อสังเกตเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตั้งนั้น กระบวนการอนุมัติงบประมาณจึงต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

๒. หลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย^๒

๒.๑ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty)

ประชาธิปไตยนั้นถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกันและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง เป็นการปกครองที่สามารถทำให้ทุกคนในสังคมสามารถแสดงออกถึงความต้องการของตนได้ อีกทั้งการปกครองนั้นต้องจัดการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกคนในสังคมด้วย

๒.๒ หลักเสรีภาพ (Liberty)

หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการที่สำคัญมากอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย คือ สิทธิ (right) เสรีภาพ (liberty) และอิสรภาพ (freedom) สิทธิ หมายถึงประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้เสรีภาพ หมายถึง โอกาสที่จะเลือกทำหรือไม่ทำระหว่างทางเลือกหลายทางตามปรารถนาของตน โดยปราศจากข้อบังคับหรือข้อจำกัด จะจำกัดได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น ส่วนอิสรภาพ หมายถึงการทำหรือดเว้นที่จะทำอะไรๆ ก็ได้ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น

๒.๓ หลักความเสมอภาค (Equality)

ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันในพื้นฐานเรื่องสำคัญๆ ที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชนอันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม โดยหลักความเสมอภาคสามารถแบ่งออกได้เป็น ๕ ด้าน หลัก ๆ คือความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality) ความเสมอภาคทาง

^๒ ดาวันน้อย สุทธินิภาพันธ์, “หลักประชาธิปไตย” สิทธิและเสรีภาพในสังคมพหุวัฒนธรรม, ๒๕๖๐.

เศรษฐกิจ (Economic Equality) ความเสมอภาคทางสังคม (Social Equality) ความเสมอภาคทางกฎหมาย (Equality of the Law) ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity)

๒.๔ หลักการดรภาพ (Fraternity)

ความเป็นพี่เป็นน้องกัน มนุษย์ทุกคนจะต้องมีความเท่าเทียมกันและปฏิบัติต่อกันดุจพี่น้อง ความเป็นพี่เป็นน้อง เป็นสิ่งที่ธรรมชาติมอบให้มนุษย์ คือ การไม่เน้นผิวพรรณ หรือ เผ่าพันธุ์^๓ เป็นหลักการว่ามนุษย์เราทั้งหลายล้วนเป็นอันหนึ่งอันเดียว ภายใต้หลักการว่าการกระทำของเราแต่ละคนมีผลกระทบทั้งในแง่ดีและแง่ร้ายต่อเพื่อนมนุษย์คนอื่น และในทางกลับกันความเสี่ยงภัยและความรับผิดชอบของเราจะต้องสูงขึ้นหากมีผู้ตกทุกข์ได้ยาก เพราะเป็นไปได้ว่าความทุกข์ยากของเขานั้นอาจจะมีส่วนมาจากการกระทำของเราเช่นกัน

๒.๕ หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย (The Majority Rule with Respect to Minority Rights)

ในกรณีที่ต้องมีการตัดสินใจเพื่อเลือกกระทำในสิ่งใดสิ่งหนึ่งบนสถานการณ์ที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายทางออกที่ดีที่สุดคือการเลือกปฏิบัติตามมติเอกฉันท์ (Unanimity) แต่หากไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นเอกฉันท์ได้ ในระบอบประชาธิปไตยจะต้องยึดหลักการตัดสินใจที่ขัดแย้งด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงและเลือกที่จะปฏิบัติตามมติของเสียงข้างมาก (Majority Decision-Making) โดยให้ความเคารพต่อสิทธิของเสียงข้างน้อย (Fundamental Rights of Minority) เพราะการยอมปฏิบัติตามมติเสียงข้างมากโดยละเลยสิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อย จะทำให้การปกครองกลายเป็นเผด็จการของเสียงข้างมาก ซึ่งผิดไปจากหลักการของประชาธิปไตย

๒.๖ หลักนิติธรรม (Rule of Law)

การยึดถือกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการดำเนินกิจกรรมถือว่าเป็นนโยบายและความต้องการของประชาชน เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับได้ถูกกำหนดขึ้นโดยผู้แทนของประชาชน จึงถือได้ว่ากฎหมายมาจากประชาชนนั่นเอง นอกจากนี้ ยังถือว่ากฎหมายเป็นหลักประกันที่สำคัญเพราะกฎหมายมีการบัญญัติอย่างชัดเจนเปิดเผยและใช้กระบวนการพิสูจน์ที่มีเหตุผลที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ มีการบังคับใช้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

๓.สาระสำคัญของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นแนวคิดที่ถือกำเนิดตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เพลโตนักปราชญ์ชาวกรีกได้เสนอความคิดว่า การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม และให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังสามารถทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน ทั้งนี้ อริสโตเติลได้นำแนวคิดดังกล่าวมาขยายต่อโดยเสนอว่า “การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่ดีกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็น

^๓อมร รักชาติชัยและคณะ, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ, ๒๕๓๙.

ผู้ใดก็ตาม(The Rule of law...is preferable to that of any individual...)“ต่อมาประเทศอังกฤษได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการปกครองและถูกพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหลักนิติธรรมมีลักษณะเป็นแนวคิดที่เป็นนามธรรมและมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ซึ่งนักปรัชญาและนักกฎหมาย ได้นิยามความหมายของคำว่าหลักนิติธรรมไว้แตกต่างกันไป ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักนิติธรรม หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืน ชัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมนี้จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้”^๔ หลักนิติธรรมได้ถูกกล่าวอ้างในระบบกฎหมายไทยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานโดยมิได้มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่บัญญัติถึงหลักนิติธรรมไว้โดยชัดแจ้ง ดังปรากฏในมาตรา ๓๖๖วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และมาตรา ๗๘ ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐดำเนินการอย่างเป็นอิสระเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม” บทบัญญัติดังกล่าวย่อมแสดงถึงการให้ความสำคัญต่อการตราและบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักนิติธรรมไว้ ๒ มาตรา คือ มาตรา ๓๖๖วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง^๖

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ แบ่งหลักนิติธรรมออกเป็น ๒ ประการ ดังนี้^๗

๑) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดจะต้องไม่ฝ่าฝืน ชัดหรือแย้งต่อหลักนี้ มิฉะนั้น ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่

(๑) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ

^๔ เขตไท ลังการพิณรุ้, หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษ และประเทศไทย : ความหมายและสาระสำคัญ, ๒๕๖๖.

^๕ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หลักนิติธรรมและประชาธิปไตย Rule of law and Democracy, ๒๕๖๑.

^๖ วิส ดิงสมิตร, หลักนิติธรรมกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐, ๒๕๖๐.

^๗ วิส ดิงสมิตร, หลักนิติธรรมกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐, ๒๕๖๐.

- (๒) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
- (๓) กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
- (๔) กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
- (๕) ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี
- (๖) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ
- (๗) กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

๒) หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ ที่เรียกว่า อุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้าง ก็ยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่

- (๑) กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
- (๒) กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
- (๓) กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
- (๔) กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม
- (๕) กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน
- (๖) กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม
- (๗) กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้
- (๘) กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล
- (๙) กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด
- (๑๐) กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และเคารพกฎหมาย
- (๑๑) กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้
- (๑๒) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์
- (๑๓) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม
- (๑๔) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก
- (๑๕) นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่
- (๑๖) นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

นักกฎหมายชาวอังกฤษ Professor A.V. Dicey ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป สรุปได้ดังนี้^๔

๑. “หลักนิติธรรม” คือหลักกฎหมายสูงสุด การที่บุคคลใดจะถูกลงโทษได้ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นกระทำความผิดตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่จะนำมาใช้ลงโทษได้นั้น จะต้องถูกตราขึ้นก่อนที่จะมีการกระทำความผิด โดยผู้กระทำความผิดจะต้องถูกฟ้องร้องให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษา

๒. “หลักนิติธรรม” คือความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน เป็นกรณีที่บุคคลทุกคนในประเทศจะมีความเท่าเทียมกัน เสมอภาคกัน ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมียศถาบรรดาศักดิ์ หรือเป็นนักการเมือง เป็นข้าราชการ เป็นนักธุรกิจ หรือเป็นประชาชนบุคคลทั่วไป ต้องไม่มีสิทธิพิเศษจากกฎหมาย หรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และจะละเมิดกฎหมายมิได้ หากมีการกระทำความผิดเรื่องเดียวกัน จะต้องถูกพิจารณาและถูกลงโทษภายใต้กฎหมายเดียวกัน โดยมาตรฐานเดียวกัน และแม้แต่ราชวงศ์ก็จะต้องถูกฟ้องในคดีหรือความผิดที่เกี่ยวกับสัญญาได้

๓. “หลักนิติธรรม” คือการมีสิทธิและเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมาย โดยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้อยู่แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่ยังปรากฏอยู่ในกฎหมายจารีตประเพณีอีกด้วย และหากเกิดความเสียหายขึ้นกับบุคคลใดจากการที่มีผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย บุคคลผู้นั้นจะต้องได้รับการเยียวยาในทันที

๔. “หลักนิติธรรม” คือการแสดงความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษา เพราะองค์กรตุลาการเป็นกลไกสำคัญในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้าย จึงต้องมีความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง อีกทั้งผู้พิพากษาจะต้องพิจารณาคดีด้วยใจที่เป็นกลาง โดยปราศจากอคติใดๆ

๕. “หลักนิติธรรม” คือการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ เป็นการที่องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้ไว้เท่านั้น โดยไม่สามารถใช้อำนาจที่เกินไปกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

๖. “หลักนิติธรรม” คือกฎหมายที่ต้องไม่มีการยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำในอนาคต เป็นกรณีที่ไม่สามารถจะออกกฎหมายเพื่อรองรับให้มีการยกเว้นการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ เพื่อเป็นการป้องกันผู้มีอำนาจที่อาจฉ้อฉลโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการป้องกันตัวเองจากการกระทำความผิดของตนในภายภาคหน้า

จากแนวคิดดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักการที่เป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบไปด้วยหลักการ ๗ ข้อ คือ (๑) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (๒) การแบ่งแยกอำนาจ (๓) ความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง (๔) ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (๕) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (๖) ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย และ (๗) ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ^๕ ดังนั้น ตามหลักนิติธรรมการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารและการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องกระทำให้สอดคล้องต่อกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในที่นี้ย่อมหมายถึงกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง

^๔ สิทธิพร ประวัตรุ่งเรือง, “หลักนิติธรรมกับสังคมไทย” ใน วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี, ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒๑, (มกราคม – เมษายน ๒๕๕๙) และเขตไท ลังการ์พินธุ์, “หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษและประเทศไทย : ความหมายและสาระสำคัญ” ในวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒, (พฤศจิกายน ๒๕๕๘).

^๕ ถวิลวดี บุรีกุล, “ธรรมนูญบริหาร : หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่” ใน วารสารสถาบันพระปกเกล้า, เล่มที่ ๒, (๒๕๕๖).

๔. หลักกฎหมายทางงบประมาณ

หลักกฎหมายทางงบประมาณ หรือบางครั้งเรียกว่าเป็น “หลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณ” ซึ่งเป็นหลักการสากลในทางงบประมาณโดยอาจบัญญัติกฎหมายรองรับหลักการที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ซึ่งประเทศไทยเองก็รับหลักการและบัญญัติกฎหมายในระดับที่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานของงบประมาณที่รับรองโดยรัฐธรรมนูญ หรือหลักกฎหมายพื้นฐานของงบประมาณที่รับรองโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยหลักกฎหมายพื้นฐานของงบประมาณที่รับรองโดยรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ได้แก่ หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน หลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินแผ่นดิน หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน หลักอำนาจในการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ทั้งสิ้น โดยมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้กำหนดหน้าที่ของรัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดในการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมถึงการกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งปัจจุบันคือพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ อันมีสาระสำคัญประกอบด้วย ๑) กำหนดหลักการในการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังของรัฐ ๒) กำหนดหลักเกณฑ์ในการรักษาวินัยทางการเงินการคลังในด้านต่างๆ อาทิ การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงความจำเป็นและภารกิจ ศักยภาพและความสามารถในการใช้จ่ายและการก่อหนี้ผูกพันของหน่วยงานของรัฐในปีงบประมาณนั้น ฐานะเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่สามารถใช้จ่ายได้ รวมถึงหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่าย เช่น งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลงบประมาณประจำปีนั้น หรือกรณีเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางได้เฉพาะ กรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจจัดสรรหรือไม่ควรจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้หน่วยงานของรัฐโดยตรง และที่สำคัญได้กำหนดวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นว่าจะต้องเป็นไปเพื่อป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ ๓) กำหนดมาตรการด้านการบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม นอกจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ได้ รับรองหลักวินัยทางการเงินการคลังตามมาตรา ๖๒ บทความนี้จะกล่าวถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย หลักกฎหมายทั่วไปของงบประมาณ หลักกฎหมายพื้นฐานทางงบประมาณเป็นการเฉพาะเรื่อง และหลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการงบประมาณ ดังนี้

๔.๑ หลักกฎหมายทั่วไปของงบประมาณ^{๑๐}

๑) หลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญที่สุดในบรรดาหลักกฎหมายทางงบประมาณ เพราะเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนในการอนุมัติงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอมาใช้ในการบริหารประเทศ โดยผ่านกลไกการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี รวมถึงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการให้ความยินยอมหรือการอนุมัติให้มีการจัดเก็บภาษีทุกประเภทต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกของการอนุมัติ

^{๑๐} อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป. (๒๕๕๓). กฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ ๓ แก้ไขเพิ่มเติม. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พระราชบัญญัติทางภาษี ดังนั้น หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินจึงเป็นหลักกฎหมายทางงบประมาณที่สำคัญที่กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบงบประมาณก่อนที่จะมีการใช้จ่ายเงิน ตลอดจนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอ และการมอบอำนาจเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการงบประมาณก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยเช่นกัน

๒) หลังระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ กำหนดขึ้นเพื่อจำกัดระยะเวลาของการดำเนินการของรัฐบาลโดยเป็นทั้งเงื่อนเวลาเริ่มต้นและเงื่อนเวลาสิ้นสุดของกฎหมายงบประมาณที่ตราขึ้น ซึ่งปกติจะมีระยะเวลา ๑๒ เดือน สำหรับการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะต้องจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้ภายในปีงบประมาณเท่านั้น

๓) หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ เพื่อต้องการให้เอกสารเกี่ยวกับงบประมาณที่จะนำเสนอฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติ ต้องปรากฏให้เป็นหนึ่งเดียวอย่างครบถ้วน กล่าวคือ จัดรวมอยู่ด้วยกันจะแยกส่วน และแยกนำเสนอไม่ได้

๔) หลังงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะทั่วไป กล่าวคือ รายได้ต้องไม่มีความผูกพันกับรายจ่ายของหน่วยงาน โดยรายได้ของรัฐทั้งปวงไม่ว่าจะมีที่มาจากแหล่งใดต้องมีลักษณะทั่วไป คือ ไม่มีองค์การใดเป็นเจ้าของ และมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่

(๑) การห้ามหักรายจ่ายออกจากรายได้ คือ หากองค์การใดของรัฐได้รับเงินมาทั้งหน้าทีโดยตรงหรืออำนาจตามกฎหมาย หรือมีเหตุอื่นใดก็ตาม จะต้องนำเงินที่ได้รับส่งเข้าคลังทั้งสิ้น

(๒) การห้ามจัดรายได้เพื่อรายจ่ายโดยเฉพาะเจาะจงขององค์การ กล่าวคือ องค์การของรัฐจะต้องใช้จ่ายเงินตามที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ไม่สามารถหารายได้เป็นพิเศษอย่างอื่นเพื่อนำมาใช้จ่ายได้

๕) หลังงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง เป็นหลักการที่กำหนดขึ้นเพื่อวางกรอบงบประมาณรายจ่ายว่า องค์การของรัฐใดจะมีรายจ่ายในลักษณะใดเป็นการเฉพาะเจาะจงว่าจะนำไปใช้จ่ายในเรื่องใด แผนงานใด หรือวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายอย่างไร จะต้องกำหนดไว้อย่างละเอียดและชัดเจน ไม่เลือกปฏิบัติ หรือรายจ่ายต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น

๖) หลักดุลยภาพของงบประมาณ กล่าวคือ ประมาณการรายรับประเภทรายได้สาธารณะพอดิกับรายจ่ายสาธารณะ การจัดทำงบประมาณเกินดุลหรือขาดดุลถือเป็นข้อบกพร่องของหลักดุลยภาพของงบประมาณ

๗) หลักการตรวจสอบได้ การตรวจสอบมุ่งเน้นไปที่ฝ่ายบริหารให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการบริหารงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน รวมถึงให้มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณด้วย โดยแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) การตรวจสอบก่อนการใช้งบประมาณ กล่าวคือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของฝ่ายบริหารเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติเป็นกระบวนการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงก่อนใช้งบประมาณ

(๒) การตรวจสอบภายหลังจากนำงบประมาณไปใช้ การกำหนดขอบเขตและเนื้อหาหรือรายละเอียดที่ต้องมีในรายงานการบริหารงบประมาณและบัญชีการเงิน โดยกำหนดให้เอกสารดังกล่าวส่งแนบมาพร้อมกับรายงานการตรวจสอบประจำปีขององค์กรตรวจสอบภายนอก ในระยะเวลาที่กำหนดไว้ก่อนสิ้นสุดปีงบประมาณ

(๓) การควบคุมและตรวจสอบโดยฝ่ายบริหาร กล่าวคือ เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณ

(๔) การควบคุมโดยองค์กรภายนอก ตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ บทบาท และความรับผิดชอบขององค์กรตรวจสอบภายนอก

๘) หลักความโปร่งใส กล่าวคือ บทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐต้องมีความโปร่งใสทางการคลัง ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลด้านการงบประมาณที่ครบถ้วนต่อสาธารณะตามเวลาที่กำหนดไว้ ทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเงินและไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน

๙) หลักเสถียรภาพ คือ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของงบประมาณและหนี้สาธารณะต้องถูกกำหนดตามกรอบงบประมาณระยะปานกลางที่ได้รับการปรับปรุงอยู่เสมอ รวมทั้งอัตราภาษีและฐานภาษีต่าง ๆ หรือการเรียกเก็บเงินประเภทอื่น ๆ ต้องมีเสถียรภาพ

๑๐) หลักประสิทธิภาพ กำหนดการรายงานผลการดำเนินงานโครงการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในงบประมาณ โดยครอบคลุมถึงความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ และความมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน

๔.๒ หลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณ ประกอบด้วย การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ ซึ่งจะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ ตามกระบวนการงบประมาณนั้น ฝ่ายบริหารมีหน้าที่จัดทำงบประมาณโดยหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำงบประมาณ ประกอบด้วย ๑) หน่วยงานหลักตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานงบประมาณ ๒) คณะรัฐมนตรี ๓) ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ซึ่งการจัดทำงบประมาณมีขั้นตอนที่สำคัญคือ การทบทวนและวางแผนงบประมาณ และการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ สำหรับการจัดทำงบประมาณนั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณที่จะต้องจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงประมาณการรายรับและฐานะการคลังของประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาล และภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ และเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการภาครัฐ^{๑๑} และกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสามเดือนก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณ^{๑๒}

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อรัฐสภาแล้ว ก็จะเข้าสู่กระบวนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน กำหนดแบ่งเป็นสองขั้นตอน คือ ในขั้นของสภาผู้แทนราษฎร และในขั้นของวุฒิสภา โดยกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาและอนุมัติภายใน ๑๐๕ วัน

^{๑๑} พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๕ ตอนที่ ๙๒ ก, ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑, หน้า ๗ มาตรา ๒๓

^{๑๒} พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๕ ตอนที่ ๙๒ ก, ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑, หน้า ๗ มาตรา ๒๐

และ ๒๐ วันตามลำดับ ซึ่งในขั้นตอนการพิจารณาดังกล่าวมีข้อจำกัดสำคัญ ๒ ประการ คือ ๑) การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และ ๒) ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ คณะกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย^{๑๓} เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

สำหรับในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณนั้น กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กำหนดให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด คือ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งองค์ประกอบและสาระสำคัญของระเบียบจะรวมถึงกระบวนการงบประมาณที่สำคัญเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบงบประมาณในรูปแบบของระบบการติดตามและประเมินผล เพื่อการวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และประการสุดท้ายในภาพรวม การควบคุมตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินก็จะถูกตรวจสอบจากองค์กรตรวจสอบเงินแผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนด คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ /ซึ่งกำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแล้วแต่กรณี

๔.๓ หลักกฎหมายพื้นฐานทางงบประมาณเป็นการเฉพาะเรื่อง^{๑๔}

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน นอกจากจะมีการรับรองหลักวินัยทางการคลังไว้แล้ว ยังมีการกำหนดหลักกฎหมายพื้นฐานทางงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะเรื่องไว้อีกด้วย อันประกอบด้วย

๑) หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน

งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินจะต้องตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนที่เป็นเจ้าของเงินที่แท้จริง เป็นผู้ให้ความเห็นชอบก่อนที่จะมีการใช้จ่ายเงินดังกล่าว ซึ่งที่ผ่านมาปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับจนถึงปัจจุบันก็ได้บัญญัติรับรองหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคแรกว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน...” ดังนั้น งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินจะต้องทำเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่สามารถทำเป็นพระราชกำหนดหรือกฎหมายลำดับรองได้ โดยงบประมาณรายจ่ายจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๖ กำหนดการจ่ายเงินจากคลังให้กระทำโดยพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันตามนัยมาตรา ๑๗๒

^{๑๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก, ๖ เมษายน ๒๕๖๐, หน้า ๔๒ มาตรา ๑๔๔

^{๑๔} สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายการคลัง ภาคงบประมาณแผ่นดิน, ๑๙๙ - ๒๒๙

กำหนดว่า ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ โดยเงื่อนไขของการจ่ายเงินจากคลังตามพระราชกำหนดดังกล่าว จะต้องเป็นกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นพิเศษและเฉพาะเรื่อง เช่น ระหว่างปีงบประมาณมีกรณีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ประเทศประสบภัยธรรมชาติอย่างร้ายแรงทำให้งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรไว้มีไม่เพียงพอ การตรากฎหมายเพิ่มเติมก็ต้องใช้เวลานาน และไม่ใช้เป็นกรณีที่จะจัดสรรงบประมาณให้กับบรรดาหน่วยรับงบประมาณตามปกติ จึงถือได้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา ๑๗๒ และนัยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ เป็นช่องทางหนึ่งในการจ่ายเงินแผ่นดิน

นอกจากหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จะพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในมาตราดังกล่าวได้วางหลักรับรองการใช้กฎหมายงบประมาณรายจ่ายปีก่อนนั้นไปพลางก่อน โดยกำหนดให้ในกรณีที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีงบประมาณรายจ่ายรองรับเป็นการชั่วคราวเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน จนกว่าจะมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒ ได้มีการบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางหลักการรองรับไว้ด้วย โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจให้อำนาจการสำนักงบประมาณ โดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วพลางก่อนได้ ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถจ่ายเงินแผ่นดินได้ตามที่กฎหมายกำหนด

๒) หลักหน้าที่และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณ

การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายเป็นกลไกในการอนุญาต หรือให้ความยินยอมการจ่ายเงินแผ่นดินอันสอดคล้องกับแนวคิดของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน การใช้จ่ายหรือการดำเนินกิจการของรัฐต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผ่านตัวแทน คือสมาชิกของรัฐสภานั้นเอง สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับรองหลักหน้าที่ของอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณไว้ ซึ่งรวมถึงเงื่อนไขในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะอีกด้วย โดยวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม จะมีแต่เพียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารไว้เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ ต้องมีการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ หากไม่พอสามารถที่จะเสนอขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้โดยตรง

๓) หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มทางการงบประมาณ

โดยหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเริ่มทางการงบประมาณนั้นเป็นหลักกฎหมายที่ป้องกันไม่ให้สมาชิกรัฐสภาเข้าไปมีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เนื่องจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ และฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีหน้าที่ในการอนุมัติหรืออนุญาตร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอมาอันสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันที่กำหนดข้อห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการอันเป็นการเพิ่มรายจ่าย แต่สามารถแปรญัตติลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่ไม่ใช่ข้อผูกพันได้ โดยรายจ่ายตามข้อผูกพันที่ไม่สามารถตัดลด ได้แก่ ๑) เงินสงฆ์เงินกู้ ๒) ดอกเบี้ยเงินกู้ ๓) เงินที่ต้องให้จ่ายโดยกฎหมาย (ตัวอย่างเช่น เงินสมทบเงินประกันสังคม เบี้ยยังชีพ เบี้ยหวัด เงินบำเหน็จบำนาญ) รวมการกำหนดห้ามการมีส่วนร่วมได้เสียในการใช้งบประมาณรายจ่ายอีกด้วย ทั้งนี้ หากมีการฝ่าฝืนหลักการและบทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนการพิจารณา บทลงโทษ และความรับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณที่รู้ว่ามี การฝ่าฝืนดังกล่าว หากไม่ได้แจ้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทราบก็จะต้องรับผิดชอบด้วย โดยความรับผิดชอบนั้นจะประกอบด้วย การสิ้นสุดสมาชิกภาพ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี ทั้งคณะ การชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย และที่สำคัญการเรียกเงินคืนมีอายุความถึงยี่สิบปี

๔) หลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน

หากจะมีการกล่าวถึงหลักการสำคัญเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ระบุเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดิน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ที่ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินไว้เป็นการเฉพาะคือ มาตรา ๑๒๗ “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ เว้นแต่ในกรณีรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาในโอกาสแรกที่พึงกระทำได้...” สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๑๔๐ กล่าวคือ การจ่ายเงินแผ่นดินจะจ่ายได้โดยกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติ ๕ ฉบับ คือ

(๑) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ได้แก่ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กฎหมายงบประมาณปีก่อนไปพลางก่อน ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ผ่านมา

(๒) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ตัวอย่างเช่น มาตรา ๔๕ กำหนดให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่ง โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจ่ายเงินแผ่นดินจากคลัง เรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เงินจำนวนห้าหมื่นล้านบาท โดยเงินทุนสำรองจ่ายนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน เพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน

ซึ่งในห้วงที่ผ่านมาล่าสุดในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Covid-19) ได้มีการจ่ายเงินดังกล่าวไป จำนวน ๒๔,๙๗๘.๖ ล้านบาท

(๓) กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ ได้แก่ พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อไปใช้ในหน่วยรับงบประมาณนั้น หรือเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามหน่วยรับงบประมาณ หรือเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณไปยังงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

(๔) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังอันเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีมาเป็นระยะเวลายาวนานจนถึงปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้รัฐบาลสามารถจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนได้ สำหรับกรณีจำเป็นเร่งด่วนโดยไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามนัยมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้ไม่พอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องเร่งโดยเร็ว เป็นต้น

(๕) กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์การรักษาวินัยทางการเงินการคลัง เรื่องรายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ เงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน การบริหารหนี้สาธารณะ และการบริหารเงินและทรัพย์สินของรัฐ ฯลฯ

สำหรับกฎหมายนอกเหนือจากนี้ ไม่ถือเป็นกฎหมายที่สามารถอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ดี กรณีการจ่ายเงินตามข้อ ๒ ข้อ ๔ และข้อ ๕ เป็นการจ่ายเงินแผ่นดินโดยชอบของฝ่ายบริหารที่ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังที่ถือเป็นเงินแผ่นดินไปก่อน ตัวอย่างเช่น ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ ฝ่ายบริหารได้เสนอตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง จำนวน ๑๑๘,๓๖๑.๑ ล้านบาท หรือตั้งงบประมาณชดเชยค่าใช้จ่าย หรือการสูญเสียรายได้จากการดำเนินการตามนัยมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้วแต่กรณี

๕) หลักความครอบคลุมของเอกสารงบประมาณ

ตามมาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้เพื่อให้เอกสารเกี่ยวกับงบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจัดทำเสนอฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบนั้น มีความครอบคลุมครบถ้วนอย่างถูกต้องในทุกมิติ ทั้งในส่วนของรายได้และรายจ่าย รวมถึงการแสดงให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการจ่ายเงินแผ่นดิน ตลอดจนความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ อันสอดคล้องกับหลักการและองค์ประกอบของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับผลสำเร็จของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ สาระสำคัญและรายละเอียดของเอกสารงบประมาณประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะกำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ แห่ง

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

๕. กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาอนุมัติข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยร่างพระราชบัญญัติฯ จะผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน ๓ วาระ แล้วจึงเสนอวุฒิสภาพิจารณา ก่อนนำทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป^{๑๕}

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ จะต้องดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมปรึกษาของรัฐสภาซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยทั่วไปวิธีการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาคคล้ายคลึงกัน คือ แยกการพิจารณาเป็น ๓ วาระ และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของแต่ละสภาพิจารณา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เพื่ออนุญาตให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้จ่ายและเบิกจ่ายงบประมาณต่อไป ดังนี้

๕.๑ รูปแบบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

นอกเหนือจากเอกสารประกอบและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดแล้ว การเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาต่างๆ^{๑๖} ซึ่งกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้เช่นกัน สำหรับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ^{๑๗}ได้กำหนดให้งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาจะต้องมีเอกสารประกอบที่มีค่าชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ซึ่งรวมถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนกำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานงบประมาณจัดวางระบบการติดตามและประเมินผล การดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการวัดผลสัมฤทธิ์ หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ โดยในระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยรับงบประมาณประกอบด้วย การติดตามและประเมินผลก่อนการจัดสรรงบประมาณ ระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณ

๕.๒ เงื่อนไขการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ^{๑๘}

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติการโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของประชาชนที่เป็นเจ้าของเงินอย่างแท้จริงไว้

^{๑๕} สำนักงานงบประมาณ, คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณสำหรับส่วนราชการ, ๑๘.

^{๑๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๒.

^{๑๗} พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๖.

^{๑๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๓.

เป็นการเฉพาะเช่นเดียวกัน โดยจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๑๐๕ วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร และกรณีที่ไม่สามารถพิจารณาแล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งในการพิจารณาของวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน ๒๐ วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาเท่านั้น จะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดไม่ได้ และกรณีพ้นเวลา ๒๐ วัน ให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ดังนั้น ในภาพรวมการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๕ วัน

๕.๓ เจ็อนไขการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ในการพิจารณากฎหมายงบประมาณรายจ่ายนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการไม่ได้ แต่สามารถแปรญัตติลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ แต่จะต้องไม่ใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน ๓ ประเภท ดังนี้ ๑) รายการเงินสงฆ์ ๒) รายการดอกเบี้ยเงินกู้ ๓) รายการเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย โดยในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ จะกระทำมิได้ อันสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเฉพาะการอนุมัติงบประมาณและหลักการจำกัดสิทธิริเริ่มทางการคลังของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความเป็นกลางหรือไม่มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเช่นเดียวกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดที่จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณรู้เห็นว่ามีกรณีการกระทำใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณจะต้องรับผิดชอบด้วย เว้นแต่จะได้อำนาจได้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ก็ให้ถือว่าพ้นจากความผิดดังกล่าว

๖. ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมกับกระบวนการอนุมัติงบประมาณตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

หลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรมที่ถูกนำมากำหนดไว้ในกระบวนการอนุมัติงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังต่อไปนี้

๑. หลักการแบ่งแยกอำนาจถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจในกระบวนการอนุมัติงบประมาณ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้นำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาบัญญัติไว้ในเรื่องดังนี้

๑.๑ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์การอื่นๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์การอิสระหรือองค์การอื่นๆจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการโดยตรงก็ได้” การบัญญัติหลักการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์การอื่นตามรัฐธรรมนูญปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๗๕ และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ และในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในเรื่องความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๕๖ ในการพิจารณาศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวทางวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวว่า “...บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการกำหนดวิธีการในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่หน่วยงาน ดังกล่าวว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นจะถูก ตรวจสอบโดยคณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบ การกระทำในการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหาร ว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเป็นเจตนารมณ์แห่ง รัฐธรรมนูญที่จะทำให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐ เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาล และองค์กร ตามรัฐธรรมนูญให้เป็นไปโดยอิสระ และทำให้การปฏิบัติ หน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องถูกรวบงำจากฝ่ายบริหาร ...” หลักการความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการนอกจากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑โดยบัญญัติว่า “ให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ โดยต้องคำนึงถึงการดำเนินงาน รายได้ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานนั้นมีอยู่ด้วย ...” และในส่วนของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ถึงแม้ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับมาตรา ๑๔๑ วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ได้กำหนดให้ในการจัดทำงบประมาณต้องปฏิบัติสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

๑.๒ การห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มหรือกำหนดงบประมาณ

หลักการดังกล่าวมาจากการหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่พิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่าย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ บัญญัติว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่ อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (๑) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้ (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้ (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย ...” มาตรา ๑๔๔มีความมุ่งหมายเพื่อวาง มาตรการและเงื่อนไขในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมทั้งกำหนดบทลงโทษในกรณีนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ รวมถึงคณะรัฐมนตรีซึ่งมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือ ทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรานี้ สาเหตุที่ห้ามเนื่องจากการแปรญัตติเพิ่มเป็นการเพิ่มเงินงบประมาณ เป็นการสร้างโครงการขึ้นใหม่อันเป็นการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ส่วนการลดหรือตัดทอนรายจ่ายถือเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เกิดความคุ้มค่ามีเป้าหมายตรงตามความจำเป็นของราษฎร และมีประสิทธิภาพอันเป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

๑.๓ การขีดกันของผลประโยชน์ (ห้ามฝ่ายนิติบัญญัติแทรกแซงในการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร)

เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายตามหลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณที่ให้อำนาจสูงสุดในการอนุมัติงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน หากฝ่ายนิติบัญญัติไป

กระทำการในลักษณะที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณและให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใดๆ ย่อมขัดกับหลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณและการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มหรือกำหนดงบประมาณ ซึ่งเป็นการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๕ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำการใดๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวกายหรือแทรกแซง เพื่อประโยชน์ของตนเองของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๒) กระทำการในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา ...” โดยมาตรา ๑๘๕ มีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้ตำแหน่งเข้าไปก้าวกายแทรกแซงระบบราชการในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการประจำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้เงินงบประมาณหรือโครงการใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการบรรจุ แต่งตั้งโยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน หรือการให้พ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อย่างไรก็ตาม ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ได้ยกเว้นกรณีที่เป็น การดำเนินการในกิจการของรัฐสภา

๒. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลัก ความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุหลักการดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๔ วรรคสาม และมาตรา ๑๔๘ ดังนี้

๒.๑ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๔ วรรคสาม โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่าในการพิจารณาของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือคณะกรรมการมีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย สามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว

๒.๒ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๘ บัญญัติว่า “ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตาม มาตรา ๘๑ (๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า ...” มาตรา ๑๔๘ แห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เป็นการตรวจสอบว่าร่าง

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่รัฐสภาเห็นชอบนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือตรวจสอบว่ากระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและข้อความที่ขัดแย้งเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้ามิใช่ความที่เป็นสาระสำคัญให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ในส่วนกระบวนการตราที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๘ วรรคสามและวรรคสี่

บทสรุป

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมายและกระบวนการทางกฎหมายจะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ซึ่งประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ได้แก่ (๑) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (๒) การแบ่งแยกอำนาจ (๓) ความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ และฝ่ายปกครอง (๔) ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (๕) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (๖) ไม่มี ความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย และ (๗) ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ ทั้งนี้ เพื่อเป็น หลักประกันให้การบริหารราชการแผ่นดินกระทำภายใต้กฎหมาย

หลักประชาธิปไตย (Democracy) เป็นหลักการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน โดยประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วย หลักการที่สำคัญ ได้แก่ (๑) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (๒) หลักเสรีภาพ (๓) หลักความเสมอภาค (๔) หลักการตรวจตรา (๕) หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย และ (๖) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักทั่วไปทางงบประมาณ (General Principles of Budgeting) เป็นหลักสากลในทาง งบประมาณของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ได้แก่ (๑) หลักความยินยอม (๒) หลักระยะเวลาหนึ่งปี (๓) หลักความเป็นเอกภาพ (๔) หลักรายได้ต้องมี ลักษณะทั่วไป (๕) หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง (๖) หลักดุลยภาพ (๗) หลักการตรวจสอบได้ (๘) หลักความโปร่งใส (๙) หลักเสถียรภาพ (๑๐) หลักประสิทธิภาพ

โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดว่าด้วยเรื่องการเมืองการปกครองของประเทศ ประกอบกับ หลักประชาธิปไตยและหลักทั่วไปทางงบประมาณได้ให้อำนาจสูงสุดทางการงบประมาณซึ่งได้แก่การอนุมัติ งบประมาณเป็นอำนาจของประชาชนที่กระทำการผ่านตัวแทนในระบบรัฐสภา กระบวนการอนุมัติ งบประมาณตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นการกระทำที่รับมอบอำนาจมาจากประชาชนซึ่งต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม ในหลายๆ ด้าน เช่น เป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ มีขั้นตอนที่ชัดเจน เนื้อหา มีความชัดเจนและแน่นอน คำนึงถึงการแบ่งแยกอำนาจ เป็นต้น ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงถูกกำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันการแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่าย ตุลาการ โดยกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอนุมัติงบประมาณ แต่ไม่สามารถริเริ่มหรือกำหนด งบประมาณเองได้ รวมถึงไม่กระทำการในลักษณะแทรกแซงในการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และได้ให้ฝ่าย ตุลาการมีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาของร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ รายจ่าย พร้อมทั้งประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรทางฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสมีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรฝ่ายต่างๆ จึงกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมใน กระบวนการอนุมัติงบประมาณ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักการพื้นฐานเพื่อให้การใช้จ่าย งบประมาณเป็นไปอย่างโปร่งใส ยุติธรรม มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยรวม

บรรณานุกรม

เขตไท ลังการ์พินธุ์.(๒๕๖๖).*หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษ และประเทศไทย : ความหมายและสาระสำคัญ*.

ถวิลวดี บุรีกุล. (๒๕๕๖). “*ธรรมาภิบาล : หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่*” ในวารสารสถาบันพระปกเกล้า. เล่มที่ ๒.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.(๒๕๖๑). *หลักนิติธรรมและประชาธิปไตย Rule of law and Democracy*.

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

วัส ดิงสมิตร.(๒๕๖๐).*หลักนิติธรรมกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐*.

สิทธิพร ประวัตินธุ์เรื่อง. “*หลักนิติธรรมกับสังคมไทย*” ใน *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี*. ปีที่ ๑๐.ฉบับที่๒๑, (มกราคม – เมษายน ๒๕๕๙) และเขตไท ลังการ์พินธุ์, “*หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษและประเทศไทย : ความหมายและสาระสำคัญ*” ใน*วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒, (พฤศจิกายน ๒๕๕๘).

สุปรียา แก้วละเอียด. (๒๕๖๕).*กฎหมายการคลัง ภาคงบประมาณแผ่นดิน, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน*.

สำนักงบประมาณ, *คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณสำหรับส่วนราชการ*.

หลักการงบประมาณแผ่นดินของ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์.

อมร รักษาสัตย์ และคณะ. (๒๕๓๙).*ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. (๒๕๕๗). *กฎหมายการคลัง*.พิมพ์ครั้งที่ ๓ แก้ไขเพิ่มเติม. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.