

บทความวิชาการ (Academic Article)

ปัญหาความเป็นอิสระทางงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญ ของประเทศไทย ศึกษากรณี: การยื่นคำขอและการได้รับจัดสรร งบประมาณ

The Problems of the Budget Independent in the Constitutional
Court of Thailand Case Study: Procedure of Budget Request
and Budget Allocated

ณัฐพงศ์ พรหมมาตร*

นิสิตระดับปริญญาโท สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Natthaphong Phrommat

Master Student in Public Law, Faculty of Law, Chulalongkorn University

ภุรีวัฒน์ จิรานันตรัตน์**

นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขากฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาและเทคโนโลยีข้อมูล

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอีสต์แองเกลีย

Puriwat Jiranuntarat

Master Student in Information Technology and Intellectual Property Law,

Faculty of Law, University of East Anglia

วันที่รับบทความ 25 มกราคม 2567; วันที่แก้ไขบทความ 14 พฤษภาคม 2567; วันที่ตอบรับบทความ 17 พฤษภาคม 2567

* นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, ประกาศนียบัตรหลักสูตร
วิชาว่าความแห่งสหภาพนายความ รุ่นที่ 60; อีเมลติดต่อ n.phrommat@gmail.com

** นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) มหาวิทยาลัยขอนแก่น; อีเมลติดต่อ
puriwatjrnr@gmail.com

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคสอง ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของศาล เพื่อเป็นหลักประกันหลักความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในการบริหารงบประมาณ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีอิสระและประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษา พบว่า กระบวนการหรือขั้นตอนในการยื่นคำขอของงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กร ศาลนั้นกลับมีวิธีการเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐทั่ว ๆ ไป โดยจะต้องปฏิบัติตามแนวทางของ สำนักงบประมาณ และยังพบว่าศาลรัฐธรรมนูญถูกพิจารณาปรับลดงบประมาณในขั้นตอน การพิจารณาของส่วนต่าง ๆ ทั้งที่มีหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของศาลบัญญัติ รับรองในรัฐธรรมนูญ การศึกษาในครั้งนี้มีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการกำหนดนิยามคำว่า “ความเป็นอิสระทางงบประมาณ” ไว้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบของศาลรัฐธรรมนูญให้มีความสอดคล้องกับหลักประกันความเป็นอิสระ ทางงบประมาณตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อีกทั้ง การเสนอคำขอของงบประมาณ ของศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดสรรของฝ่ายบริหาร เพราะอาจจะ กระทบต่อความอิสระในการปฏิบัติงานของศาลได้ และมีกำหนดดัชนีวัดความสำเร็จหรือ ตัวชี้วัด (KPI) เป็นการเฉพาะตามภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ: ความเป็นอิสระทางงบประมาณ; ศาลรัฐธรรมนูญ; การยื่นคำขอของงบประมาณ; การได้รับจัดสรรงบประมาณ

Abstract

The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), Section 141, paragraph II, mandates that the state shall allocate an adequate budget for the independent performance of the courts and ensure their independence from the executive in budget execution. This enables the courts to operate with independence and efficiency. The study found that the process for submitting budget requests is the same as that for other government agencies and follows the practical guidelines of the Bureau of the Budget. It was also discovered that, despite the guarantee of budget independence, the Constitutional Court's budget was subject to reductions during the deliberative process. This study recommends defining “budget independence” in accordance with relevant laws. Additionally, the regulations of the Constitutional Court should be amended to align with constitutional or other legal guarantees of budget independence. The Constitutional Court’s budget request should not be subject to budget allocation strategies, as this may affect judicial independence. Key Performance Indicators (KPIs) should be established according to the mission of the Constitutional Court.

Keywords: The Budget Independence; The Constitutional Court; Budget Request; Budget Allocated

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้สถาปนาศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) ขึ้น โดยบัญญัติไว้ในหมวด 11 มีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในสังคมโลกสมัยใหม่ (The Judicial Review System in the Modern World) อันเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญฯ ตามหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of Constitution) กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นองค์กรที่มีหน้าที่สำคัญในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ค้ำครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมไปถึงการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมี ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น¹ และหลัก ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ (Judicial Independence) ถือเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญ ตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) กล่าวคือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล ตุลาการ หรือผู้พิพากษา รวมไปถึงเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองหรือ บุคคล คณะบุคคล ฯลฯ ความเป็นอิสระของตุลาการจึงเปรียบเสมือนหัวใจสำคัญของระบบตุลาการ (Judicial System) และเป็นหลักประกันให้ตุลาการหรือผู้พิพากษามีอิสระใน การปฏิบัติหน้าที่ทางวิชาชีพของตนโดยปราศจากการแทรกแซงและได้รับความคุ้มครอง ทางกฎหมาย ต้องไม่ได้รับการคุกคาม การทำร้ายร่างกาย การประทุษร้ายใด ๆ จากการทำหน้าที่² ทั้งนี้ หลักความเป็นอิสระยังครอบคลุมไปถึงความเป็นอิสระทางการเงิน และทรัพยากรที่เพียงพออีกด้วย แต่ในปัจจุบันนั้นยังคงพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญขาด

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 193.

² International Commission of Jurist, หลักการสากลว่าด้วยความเป็นอิสระและความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้พิพากษา ทนายความ และอัยการ แนวทางสำหรับนักปฏิบัติ ลำดับที่ 1 (ฉบับภาษาไทย) [ออนไลน์], 13 ตุลาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2009/07/International-Principles-on-the-Independence-and-Accountability-of-Judges-Lawyers-and-Prosecutors-No.1-Practitioners-Guide-series-2009-thai.pdf>.

ความเป็นอิสระทางงบประมาณ ถึงแม้ว่าจะมีการบัญญัติรับรองให้รัฐหรือสภาผู้แทนราษฎร ต้องจัดสรรงบประมาณให้กับศาลอย่างเพียงพออันถือเป็นหลักประกันความเป็นอิสระทาง งบประมาณก็ตาม แต่การได้รับจัดสรรงบประมาณหาได้เป็นไปตามคำขอจัดสรรไม่ อีกทั้ง ยังคงมีกระบวนการหรือขั้นตอนการขอสรรจัดงบประมาณเช่นเดียวกันกับหน่วยงานต่าง ๆ มิได้มีความแตกต่างแต่ประการใด ทั้งที่ศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ย่อมต้องม ีความแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐทั่ว ๆ ไป เหตุเพราะศาลเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการใช้ และตีความกฎหมายเพื่อวินิจฉัยหรือระงับข้อพิพาทต่าง ๆ แต่หน่วยงานรัฐ จะมีหน้าที่ใน การบริหารหรือใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของฝ่าย บริหาร จึงมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันและต้องมีความเป็นอิสระแยกจากกัน อันเป็น หลักประกันความเป็นอิสระในการทำงานของศาล ซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทความนี้

2. การจัดสรรงบประมาณกับหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของศาล รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2.1 ข้อความคิดว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณ

2.1.1 งบประมาณแผ่นดิน

รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด ได้ให้ความหมายของคำว่า “งบประมาณ” หมายถึง “เอกสารหรือชุดของเอกสารที่แสดงถึงสถานะทางการเงินหรือ แผนขององค์กรในอนาคต (ไม่ว่าจะเป็นหน่วยครอบครัว องค์กรธุรกิจหรือรัฐบาล) ซึ่งประกอบไปด้วยข้อมูลด้านรายรับ รายจ่าย กิจกรรมต่าง ๆ และวัตถุประสงค์หรือ เป้าหมายต่าง ๆ”³

หากพิจารณาความหมายของคำว่างบประมาณให้ละเอียดมากขึ้น จะเห็นได้ว่า งบประมาณมีลักษณะสำคัญอยู่ 4 ประการ⁴ ได้แก่

ประการแรก งบประมาณนั้น มีลักษณะเป็นการประมาณการหรือ คาดการณ์รายจ่ายในการบริหารกิจกรรมหรือภารกิจต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมไปถึง

³ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายการคลัง ภาควิชาการคลัง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565), หน้า 84-85.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85-86.

การประมาณการทรัพยากรที่จำเป็นในการบริหารกิจกรรมเพื่อให้การดำเนินการคาดการณ์ดังกล่าวนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งจัดทำขึ้นโดยกำหนดเป็น “แผนงาน” และ “แผนเงิน” ดังนั้นงบประมาณจึงประกอบไปด้วยแผนงานและแผนเงินนั่นเอง โดยอยู่ในรูปของเอกสาร

ประการที่สอง เอกสารทางการเงินที่เป็นแผนงานและแผนเงินนั้นต้องประกอบด้วยข้อความและตัวเลขของค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เสนอขอจ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ ค่าใช้สอย เป็นต้น โดยตัวเลขที่เสนอขอจ่ายนั้นจะต้องเขียนแนบในทุกรายการและทุกวัตถุประสงค์ โดยเอกสารทางการเงินนี้จะอยู่ในรูปของเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับก็ได้

ประการที่สาม แผนงบประมาณนั้นต้องมีลักษณะที่กำหนดระยะเวลาแน่นอน กล่าวคือ การดำเนินการต่าง ๆ ตามรายการขอจ่ายนั้นจะต้องมีระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุด ตามปีงบประมาณนั้น ๆ เมื่อมีการกำหนดไว้เป็นปีงบประมาณ งบประมาณขอจ่ายจึงไม่สามารถใช้ได้ตลอดไป แต่มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลา ปีงบประมาณของภาครัฐนั้นจะถูกกำหนดไว้เป็น 1 ตุลาคม – 30 กันยายน ของปีถัดไป ซึ่งแตกต่างจากภาคเอกชนที่สามารถกำหนดระยะเวลาของปีงบประมาณได้ตามดุลพินิจของตน เช่น อาจเริ่มต้นปีงบประมาณในวันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดปีงบประมาณในวันที่ 31 ธันวาคมของปีนั้น เพื่อให้มีความเป็นอิสระและบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

ประการสุดท้าย แผนงบประมาณย่อมสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปได้ แม้ลักษณะของงบประมาณจะอยู่ในรูปแบบของแผนอันเป็นการคาดการณ์หรือกะประมาณรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้นแผนงบประมาณจึงต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ๆ เพื่อให้การบริหารงบประมาณนั้นมีประสิทธิภาพ

2.1.1.1 ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดิน หมายถึง แผนการจัดหารายรับและแผนการใช้จ่ายเงิน ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้หรือการกู้ยืมเงิน เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศของรัฐบาลตามที่กำหนดไว้ในแผนการใช้จ่ายในระยะเวลาเวลาหนึ่งเพื่อให้การดำเนินการตามแผนนั้นบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยรายละเอียดจะ

ปรากฏตามเอกสารทางการเงินในรูปของกฎหมายที่รัฐสภาผู้มีอำนาจในการพิจารณาและอนุมัติ⁵

2.1.1.2 ลักษณะเฉพาะของงบประมาณแผ่นดิน

ลักษณะเฉพาะของงบประมาณแผ่นดินนั้น อาจแบ่งได้ 3 ประการ⁶ ด้วยกัน โดยจะอธิบายพอสังเขปดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง งบประมาณแผ่นดินมีลักษณะเป็นกฎหมาย การดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อรัฐบาลได้รับการอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา โดยรัฐบาลจะต้องจัดทำงบประมาณแผ่นดิน อันจะต้องปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งอยู่ในรูปของร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่าย (ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.) และนำเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังรัฐสภาเพื่อดำเนินการพิจารณาและอนุมัติใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินต่อไป

ประการที่สอง รัฐบาลจะต้องมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ โดยใช้วิธีการตรากฎหมายออกมามาจัดเก็บภาษีของประชาชน อันเป็นการใช้อำนาจมหาชน กล่าวคือ อำนาจในลักษณะที่เหนือกว่าประชาชน โดยบังคับประชาชนส่งเงินให้แก่รัฐ หรือการที่รัฐบาลกู้เงินเพื่อใช้จ่ายตามแผนต่าง ๆ ของรัฐบาลได้อีกด้วย

ประการที่สาม การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินนั้นต้องมีวัตถุประสงค์ โดยถูกใช้ไปกับประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เช่น งบประมาณทางด้านความมั่นคงแห่งรัฐ ความปลอดภัยของรัฐ การขนส่งมวลชน อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Services) เช่น การรถไฟ การขนส่งทางอากาศ เป็นต้น หรืองบประมาณด้านสิ่งสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น

⁵ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายการคลัง ภาควิชางบประมาณแผ่นดิน, หน้า 88.

⁶ สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติ มาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: 2564), หน้า 32-33.

2.1.2 กระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน อาจแบ่งออกได้เป็น 4 ขั้นตอนด้วยกัน ได้แก่

1) การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)

โดยทั่วไปแล้วนั้นการจัดเตรียมงบประมาณหรือการจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation) เป็นอำนาจเด็ดขาดของรัฐบาลตามหลักการริเริ่มทางการเมืองคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณจึงถือเป็นช่วงเวลาที่สำคัญอย่างยิ่งในการต่อวงจรของงบประมาณภาครัฐ โดยในทางปฏิบัติขั้นตอนนี้ขั้นตอนการจัดเตรียมงบเป็นภารกิจของหน่วยรับงบประมาณและถูกกำหนดโดยหนังสือเวียนภายในประจำปีระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ⁷ โดยผู้มีบทบาทสำคัญในขั้นตอนการเตรียมงบประมาณและการจัดทำงบประมาณนั้นเป็นหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานฝ่ายบริหาร ได้แก่ สำนักงบประมาณ ซึ่งสำนักงบประมาณจะต้องทำการวิเคราะห์ความจำเป็นทางด้านต่าง ๆ ของงบประมาณ ความสมดุลโดยรวมของรายรับและรายจ่ายของร่างกฎหมายงบประมาณ อีกทั้งยังมีหน่วยงานอื่นภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังทำหน้าที่ช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายงบประมาณอีกด้วย ส่วนสำนักนายกรัฐมนตรีจะมีบทบาทในการกำกับทิศทางนโยบายของรัฐบาลและชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานกลางที่จัดเก็บงบประมาณและหน่วยงานที่มีค่าของงบประมาณ ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้มีบทบาทในการจัดทำงบประมาณ⁸ นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีแนวทางในการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานภาครัฐ โดยเป็นหน้าที่และอำนาจของสำนักงบประมาณ โดยแบ่งให้มีการบูรณาการ 3 แนวทาง⁹ ด้วยกัน ได้แก่

⁷ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, หลักกฎหมายการคลัง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565), หน้า 201.

⁸ สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติ มาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, หน้า 35-36.

⁹ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, หลักกฎหมายการคลัง, หน้า 224.

1) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามยุทธศาสตร์เฉพาะหรือนโยบาย
รัฐบาล

2) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงานและลักษณะเศรษฐกิจ
และยุทธศาสตร์กระทรวงและหน่วยงาน และการจัดงบประมาณรายจ่ายตามยุทธศาสตร์
กลุ่มจังหวัด/จังหวัด และ

3) การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันนี้ ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์
การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย (The Budget Allocation Strategies) โดยสำนัก
งบประมาณจะทำการประกาศยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.
ในแต่ละปีงบประมาณ ตามมติของคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดสรร
งบประมาณให้กับหน่วยรับงบประมาณต่อไป เช่น ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถ
ในการแข่งขัน ประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนย่อยของแผนแม่บท อาทิ เกษตรชีวภาพ
การดำเนินการตามประเด็นเร่งด่วน ได้แก่ สนับสนุนการจัดทำแผนที่นำทางในการพัฒนา
ส่งเสริมการผลิตและใช้ผลิตภัณฑ์ชีวภาพที่ผลิตจากวัตถุดิบทางการเกษตร ของเหลือทิ้งจาก
กระบวนการผลิตภาคเกษตร และผลพลอยได้อื่น เช่น พลังงาน วัสดุและเคมีชีวภาพ ปุ๋ย
ชีวภาพ วัคซีน สารชีวภัณฑ์ คาร์บอนเครดิตและคาร์บอนซิงค์ (G3406, G1407, M1 S2.2)
ซึ่งหน่วยรับงบประมาณที่มีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเกษตรชีวภาพ ย่อมได้รับ
จัดสรรงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณนี้¹⁰ เป็นต้น

ขั้นตอนของการจัดเตรียมงบประมาณหรือการจัดทำงบประมาณแผ่นดินนี้
เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการสำคัญทางกฎหมายการคลัง คือ หลักการริเริ่มทางการ
คลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร (The Financial Initiative of the Crown) กล่าวคือ
การเสนอหรือการเพิ่มเติมรายจ่ายที่ใช้ในการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารเป็นเอกสิทธิ์
ของคณะรัฐมนตรี หากรายจ่ายใดที่คณะรัฐมนตรีมิได้เสนอ รัฐสภาก็ไม่อาจริบไว้พิจารณาได้
อย่างไรก็ดี แม้ในขั้นตอนการเตรียมงบประมาณหรือการจัดทำงบประมาณจะเป็นอำนาจ
ของฝ่ายบริหารโดยแท้ แต่การที่รัฐบาลจะจัดเก็บภาษีจากประชาชนหรือใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

¹⁰ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2568 หน้า 20-21.

ได้ จะต้องให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเสียก่อน โดยจะได้กล่าวถึงการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในหัวข้อถัดไป

2) การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ (Budget Approval)

เมื่อฝ่ายบริหารเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการจัดเตรียมงบประมาณหรือจัดทำงบประมาณ ด้วยเหตุผลทางเทคนิคที่ว่าฝ่ายบริหารนั้นมีหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้และเป็นผู้ใช้งบประมาณ ตลอดจนมีเครื่องมือและบุคลากรในการในการคำนวณวงเงินงบประมาณ แต่ทว่าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะนำงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินได้นั้น จำต้องได้รับการอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา อันเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ยินยอม รัฐบาลก็มีอำนาจนำงบประมาณแผ่นดินไปเบิกจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารประเทศได้¹¹ เมื่อรัฐสภาได้ดำเนินการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแล้วย่อมก่อให้เกิดผล 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก เมื่อรัฐสภาได้ดำเนินการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแล้ว จึงนำมาสู่การดำเนินการเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายสาธารณะของรัฐ

ประการสุดท้าย เป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่จะสามารถนำงบประมาณแผ่นดินไปใช้ตามรายละเอียดที่ได้รับอนุมัติได้

จะเห็นได้ว่าการใช้จ่ายในการบริหารประเทศ การประกอบกิจกรรมของรัฐบาลนั้น จำต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยผ่านทางผู้แทนของประชาชน คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ในการนำเงินซึ่งมีที่มาจากภาษีของประชาชนไปใช้จ่ายได้¹² เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการอนุมัติงบประมาณเป็นของรัฐสภา อันมีรากฐานมาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตย รูปแบบรัฐสภาโดยประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ผ่านการเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลให้การบริหารประเทศหรือการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลอยู่ภายใต้

¹¹ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, *หลักกฎหมายการคลัง*, หน้า 249.

¹² อัญชลี ทองอุ่น, ปัญหาการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของประเทศไทย, *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง*, ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2566), หน้า 69.

การถ่วงดุลและตรวจสอบของรัฐบาลเสมอ อีกทั้ง หลักการอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐบาลนี้

แม้อำนาจในการอนุมัติงบประมาณเป็นของรัฐบาล และรัฐบาลจะมีเอกสิทธิ์ในการอนุมัติและควบคุมงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินก็ตาม แต่ก็ได้หมายความว่า สมาชิกสภาจะสามารถริเริ่มการกำหนดรายจ่ายแผ่นดินได้เอง อันเป็นไปตามหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน หากเมื่อให้สมาชิกสภาที่มีความประสงค์ที่จะกำหนดรายจ่ายของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการเสนอกฎหมาย หรือการแปรญัตติที่ส่งผลกระทบต่อความสมดุลทางการคลังของประเทศ จะถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการแทรกแซงอำนาจของรัฐบาล ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั้นมีอำนาจในการบริหารประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงมีอำนาจอันชอบธรรมในการกำหนดรายจ่ายที่จะใช้ในการบริหารประเทศ

3) การบริหารงบประมาณ (Budget Adoption)

เมื่อรัฐบาลได้พิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารแล้ว การบริหารงบประมาณนั้น จึงถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องนำงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภามาใช้จ่ายให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยดำเนินการจัดสรรตามภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ แต่ทั้งนี้การใช้จ่ายงบประมาณต้องเคารพต่อกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถที่นำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายตามอำเภอใจได้¹³ แต่ทั้งนี้ การบริหารงบประมาณแผ่นดินนั้น รัฐสภาย่อมไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้ดังที่ได้อธิบายไปแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา การใช้จ่ายงบประมาณรัฐบาลจะต้องดำเนินการภายในปีงบประมาณ โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม – 30 กันยายนของปีถัดไป หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยรับงบประมาณจะเป็นสำนักงบประมาณหรือกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี โดยหลักแล้วหน่วยรับงบประมาณจะต้องดำเนินการจัดทำแผนการใช้จ่ายประจำปีซึ่งแบ่งเป็นช่วงเวลาส่งให้กับสำนักงบประมาณเพื่อขออนุมัติเงินงบประมาณ กล่าวคือ การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน

¹³ อานันท์ กระบวนศรี, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายการคลัง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2566), หน้า 145.

จะต้องได้รับอนุมัติก่อนเบิกจ่าย หรือที่เรียกว่า “ระบบการควบคุมก่อนการเบิกจ่าย” เพื่อให้งบประมาณที่หน่วยรับงบประมาณเสนอขออนั้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายและรายจ่ายต้องไม่เกินวงเงินที่ได้รับการอนุมัติด้วย

4) การควบคุมตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน (Budget Audit and Evaluation)

เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่เสนอโดยฝ่ายบริหารซึ่งมีผลบังคับใช้แล้ว จำต้องมีการตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินว่าการบริหารงบประมาณนั้นมีความสอดคล้องกับเนื้อหาที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาหรือไม่ โดยถือเป็นอีกขั้นตอนสำคัญอันพึงกระทำในสังคมประชาธิปไตย¹⁴ ซึ่งเรียกระบบการควบคุมตรวจสอบนี้ว่า “ระบบควบคุมตรวจสอบหลังการเบิกจ่าย (Post Audit)” เป็นการเข้าตรวจสอบภายหลังการใช้งบประมาณแล้ว

5) หลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้การพิจารณาหรือพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาล ผู้พิพากษาหรือตุลาการย่อมมีอิสระในการพิพากษาคดี¹⁵ และสำนักงานศาลซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลนั้นมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ¹⁶ ในฐานะที่ศาลรัฐธรรมนูญถือองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่และอำนาจในการพิทักษ์ไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญ หลักความเป็นอิสระจึงถือเป็นหลักการสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ อันประกอบไปด้วยความมีอิสระ 5 ประการ¹⁷ ดังต่อไปนี้

1) ความมีอิสระด้านการบริหารองค์กร กล่าวคือ การบริหารองค์กรนั้นจะต้องกระทำไปตามที่กฎหมายให้อำนาจเท่านั้น โดยศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการออก

¹⁴ เอื้ออารีย์ อิงจะนิล, หลักกฎหมายการคลัง, หน้า 320.

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 188.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560 มาตรา 193.

¹⁷ Punya Udchachon, The Independence of the Constitutional Court in the Modern World, Constitutional Court Journal, Volume 49 (January – April 2015), pp. 236 – 239.

กฎหรือระเบียบในการบริหารงานภายในองค์กรของตนเอง อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เช่น การกำหนดให้มีคณะที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการประจำประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือการมีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีเลขาธิการสำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญรับผิดชอบงานธุรการของศาล รวบรวม คำสั่งและคำวินิจฉัยของศาล สนับสนุนให้มีการวิจัยและเผยแพร่กิจการของศาล¹⁸ เป็นต้น

2) ความมีอิสระด้านการสรรหาและแต่งตั้ง กล่าวคือ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นย่อมได้รับการสรรหาและแต่งตั้งอย่างมีอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร โดยบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้นั้นจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรวมไปถึงต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเป็นที่ประจักษ์ เช่น การเป็นผู้พิพากษา ตุลาการ อัยการ ข้าราชการระดับสูง เป็นนักกฎหมายหรือผู้เชี่ยวชาญระดับศาสตราจารย์ที่มีประสบการณ์สูงเป็นที่ยอมรับ

3) ความมีอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยคดี กล่าวคือ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ กฎหมายและการตีความรัฐธรรมนูญ โดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร รวมไปถึงองค์กรหรือหน่วยงาน บุคคล คณะบุคคล ฯลฯ อีกด้วย

4) ความมีอิสระด้านงบประมาณ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีอิสระในการเสนอของบประมาณ บริหารงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณ โดยการเสนอของบประมาณต้องปราศจากการแทรกแซงจากรัฐสภาหรือฝ่ายบริหาร เพื่อให้มีงบประมาณหรือทรัพยากรที่เพียงพอพิจารณาวินิจฉัยคดี การบริหารจัดการคดี การส่งเสริมภารกิจทางด้านวิชาการ เป็นต้น

5) ความมีอิสระด้านการได้รับความคุ้มครอง กล่าวคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยจากรัฐทั้งด้านอาคารสถานที่ เอกสาร

¹⁸ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท แอคทิฟพริ้น จำกัด, 2561), หน้า 4.

และตัวบุคคล ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม

2.2 หลักความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรตุลาการ

หลักความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรตุลาการ (The Budget Independence) ได้ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 5 แผนนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 75¹⁹ แต่ยังไม่ได้มีการกำหนดให้มีสภาพบังคับ โดยต่อมาได้มีการกำหนดให้มีสภาพบังคับโดยบัญญัติไว้ในหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 168 วรรคแปด²⁰ โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้องค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระทางงบประมาณและเป็นอิสระจากคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และมีประสิทธิภาพ²¹

หลักความเป็นอิสระทางงบประมาณยังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นหลักการเดียวกับในรัฐธรรมนูญปี 2540 และปี 2550 ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 141 วรรคสอง “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ...”

มีข้อสังเกตว่าในบทบัญญัติมาตรา 141 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นี้มีการเพิ่มเติมว่า การจัดสรรงบประมาณให้กับรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐด้วย ซึ่งสาระสำคัญของหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของศาล นั่นคือ รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอันมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณไม่สามารถปรับลดหรือตัดงบประมาณของศาล

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 75 .

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 168 วรรคแปด.

²¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 [ออนไลน์], 13 ตุลาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://www.senate.go.th/>

รัฐธรรมนูญ ทำได้แต่เพียงให้ความเห็นในเรื่องจำนวนงบประมาณเท่านั้น อีกทั้ง การขอรับงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกันกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณฯ ของหน่วยงานรัฐทั่วไป และการกำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators : KPI) ต้องมีความแตกต่างจากหน่วยงานรัฐทั่วไป เพราะศาลเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการใช้และตีความกฎหมายเพื่อวินิจฉัยหรือระงับข้อพิพาทต่าง ๆ แต่หน่วยงานรัฐนั้นมีหน้าที่ในการบริหารงานหรือใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของฝ่ายบริหาร จึงมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันและต้องมีความเป็นอิสระแยกจากกัน อันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการทำงานของศาลนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม หลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณของศาลมิได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแต่เพียงเท่านั้น หลักการดังกล่าวได้บัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 23 ให้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่ศาลรัฐธรรมนูญให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ ความเป็นอิสระของศาลและผู้พิพากษาในทางงบประมาณและทรัพยากรจึงถือเป็นหลักการสำคัญที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และหากศาลต้องพึ่งพางบประมาณจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ย่อมอาจทำให้ศาลถูกแทรกแซงหรือกดดันในการดำเนินกิจการของศาลได้ อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญต้องมีความรับผิดชอบในการบริหารหรือการใช้งบประมาณของตน และจะต้องพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบจากฝ่ายอื่น ๆ หากมีการนำงบประมาณหรือทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรมาไปใช้ในทางที่มีขอบการได้มาของงบประมาณและทรัพยากรของรัฐที่จะนำมาเป็นรายจ่ายให้กับหน่วยงานของรัฐทั้งหมดในทุกระดับนั้น ล้วนมาจากภาษีของประชาชน ตามหลักการทั่วไปแล้วการจัดสรรภาษีของประชาชนย่อมเป็นอำนาจของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรตาม “หลักไม่มีภาษี (ถ้า) ไม่มีผู้แทน (No Taxation Without Representation)”

กล่าวสรุปได้ว่า แม้จะมีการบัญญัติรับรองหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แต่ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตความเป็นอิสระทางงบประมาณเพราะใน

รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ ก็ได้ให้นิยามหรือคำจำกัดความของความเป็นอิสระทางงบประมาณไว้ จึงทำให้การจัดทำคำของบประมาณหรือการเสนอคำของบประมาณยังคงต้องทำปฏิบัติตามขั้นตอนที่ได้บัญญัติไว้ตามกฎหมายและตามระเบียบปฏิบัติของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อถัดไป

2.3 หลักเกณฑ์และกฎหมายเกี่ยวกับการเสนอคำของบและการได้รับจัดสรรงบประมาณของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การเสนอคำขอและการได้รับจัดสรรงบประมาณของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2563 – 2566 ปรากฏรายละเอียดการเสนอคำของบประมาณและงบประมาณที่ได้รับจัดสรรของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา รวมไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อแสดงให้เห็นถึงการจัดสรรงบประมาณตามคำของบประมาณที่ถูกปรับลดการจัดสรรและงบประมาณที่ถูกตัดไป ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 รายละเอียดการได้รับจัดสรรงบประมาณ ประจำปี 2563 - 2566

พ.ศ. 2563

งบประมาณ ด้าน	คำขอ (บาท)	ได้รับจัดสรร (บาท)	ปรับ/ลด	ร้อยละ (ประมาณ)
บุคลากร	208,378,800	176,045,600	32,333,200	16
การดำเนินงาน	153,376,700	69,372,700	84,004,000	55
การลงทุน	269,690,100	51,194,100	218,496,000	81
รวมทั้งสิ้น	631,445,600	269,612,400	361,833,200	57

พ.ศ. 2564

งบประมาณ ด้าน	คำขอ (บาท)	ได้รับจัดสรร (บาท)	ปรับ/ลด	ร้อยละ (ประมาณ)
บุคลากร	205,134,200	175,466,800	29,667,400	14
การดำเนินงาน	127,316,500	111,267,700	16,048,800	13
การลงทุน	271,409,300	110,703,000	160,706,300	59
รวมทั้งสิ้น	603,860,000	397,437,500	206,422,500	34

พ.ศ. 2565

งบประมาณ ด้าน	คำขอ (บาท)	ได้รับจัดสรร (บาท)	ปรับ/ลด	ร้อยละ (ประมาณ)
บุคลากร	207,457,700	178,056,700	29,401,000	14
การดำเนินงาน	107,541,900	76,344,900	31,197,000	29
การลงทุน	187,917,200	106,735,100	81,182,100	43
รวมทั้งสิ้น	502,916,800	361,136,700	141,780,100	28

พ.ศ. 2566

งบประมาณ ด้าน	คำขอ (บาท)	ได้รับจัดสรร (บาท)	ปรับ/ลด	ร้อยละ (ประมาณ)
บุคลากร	211,260,800	186,465,200	24,795,600	12
การดำเนินงาน	116,972,300	86,057,600	30,914,700	26
การลงทุน	108,265,500	88,434,100	19,831,400	18
รวมทั้งสิ้น	436,498,600	360,956,900	75,541,700	17

ที่มา : เอกสารประกอบการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำคณะ
ตุลาการ

ศาลรัฐธรรมนูญ ระหว่างวันที่ 20 - 22 กรกฎาคม 2566 ณ จังหวัดนครราชสีมา

แผนภูมิที่ 1 การเปรียบเทียบคำของบประมาณและงบประมาณที่ได้รับจัดสรร
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2566



กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณและการใช้งบประมาณของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 หลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฯ นี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน่วยธุรการคือ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามกฎหมายบัญญัติ ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีการตราพระราชบัญญัตินี้²²

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นสะท้อนให้เห็นว่าการจัดทำงบประมาณประจำปีของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ต้องดำเนินการจัดทำค่าของงบประมาณซึ่งมีรายละเอียดต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี แผนปฏิบัติงานจำแนกตามแผนงาน งาน โครงการ ค่าแถลงประกอบแผนดำเนินงานประจำปีแสดงฐานะเงินรายรับ งบประมาณรายจ่ายปีที่ล่วงมา และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับกับรายจ่าย พร้อมทั้งงบประมาณที่ขอตั้ง²³ โดยหน้าที่ในการจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีนั้นเป็นหน้าที่ของเลขาธิการ โดยต้องดำเนินการจำแนกรายการและลักษณะการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับแผนงาน งาน โครงการที่กำหนดไว้ในแผนการดำเนินงานประจำปีนั้นด้วย เมื่อแล้วเสร็จจึงเสนอต่อที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (เชิงบริหาร) เพื่อพิจารณาอนุมัติ²⁴ และส่งคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการจัดสรรงบประมาณให้กับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญต่อไป อีกทั้ง บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ แสดงให้เห็นว่า การขอรับจัดสรรงบประมาณต้องดำเนินการยื่นคำขอตั้งงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับจัดสรรงบประมาณมาแล้ว หากทางศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่างบประมาณไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ สามารถยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการคลัง เพื่อขอรับจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม แต่ทั้งนี้ การแปรญัตติขอจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม นั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณเสียก่อน ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในการขอรับจัดสรรงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายเกี่ยวข้องนั้น

²² เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542.

²³ ระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2542 ข้อ 7.

²⁴ ระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2542 ข้อ 10.

ยังคงต้องดำเนินการผ่านคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารอันถือเป็นวิธีการทั่ว ๆ ไปที่จะต้องปฏิบัติตามแนวทางของสำนักงบประมาณ ทั้งที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรศาลและได้รับหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ แต่ยังคงใช้วิธีการเฉกเช่นเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐทั่ว ๆ ไป

3. ปัญหาการขอรับจัดสรรงบประมาณของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 141 วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กรอัยการ...” และมาตรา 193 บัญญัติว่า “ให้แต่ละศาล ยกเว้นศาลทหาร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น...” เป็นการบัญญัติวางหลักประกันเกี่ยวกับงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นที่ทราบกันว่าเรื่องของงบประมาณมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการบริหารงานขององค์กร หากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมาได้ตามความต้องการก็จะเป็นเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญได้ อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ จำต้องได้รับจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ หากไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่แล้ว อาจส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่มีประสิทธิภาพได้ เช่น การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจัดการคดีของศาลหรือนำเทคโนโลยีมาพัฒนาศาล ต้องใช้งบประมาณในการศึกษาจัดทำ และพัฒนาระบบเป็นจำนวนมาก เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างทันสมัยและเป็นสากล

การเสนอของบประมาณ หากพิจารณาตามหลักการริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร จะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีเมื่อได้รับแผนเสนองบจากศาลรัฐธรรมนูญแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้เสนอของบประมาณไปยังสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ เพราะเอกสิทธิ์ในการเสนอกฎหมายรายจ่ายประจำปีเป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายบริหาร และคณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาของบประมาณของหน่วยรับงบต่าง ๆ ให้อยู่ใน

กรอบวงเงินของรัฐบาล แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นของศาลรัฐธรรมนูญ คือ การขอรับจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามคำขอ โดยมีเหตุปัจจัยหลายประการด้วยกัน ตัวอย่างเช่น²⁵

1) ปัญหาการเบิกจ่ายเงินล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนการดำเนินงานและเป้าหมาย ทำให้มีเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินการอยู่เป็นจำนวนมาก โดยระเบียบภายในเปิดช่องให้สามารถนำเงินประมาณที่คงเหลือจากปีก่อนมาใช้ในปีถัดไปได้ โดยมีต้องส่งคืนคลัง

2) การกำหนดนโยบายของรัฐบาล ไม่สอดคล้องกับพันธกิจหลักของศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

การได้รับจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 – 2566 จะเห็นได้ว่า ถูกปรับลดงบประมาณ ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญไม่เต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 มีการของบประมาณโครงการ Intelligent Hub & One-Stop Service ระยะที่ 2 โดยขอรับจัดสรรงบประมาณจำนวน 19,200,000 บาท แต่ได้รับจัดสรรเพียง 13,088,700 บาท ทำให้การดำเนินการล่าช้าออกไป หรือในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีการขอรับจัดสรรงบประมาณด้านที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (โครงการพัฒนาพิพิธภัณฑ์ศาลรัฐธรรมนูญ ณ อาคารบ้านเจ้าพระยารัตนาธิเบศร์) โดยมีคำขอ 89,000,000 บาท แต่ได้รับจัดสรรเพียง 17,800,000 บาท²⁶

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติในการรับรองความเป็นอิสระการงบประมาณไว้ก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญนั้น ยังคงถูกปรับลดงบประมาณ ใน 4 ขั้นตอน²⁷ ของการดำเนินการขอจัดสรรงบประมาณสรุปได้ดังนี้

²⁵ ปัญญา อุดชาชน, ปัญญา อุดชาชน, การพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ดุสิตนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560). หน้า 218.

²⁶ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความเป็นอิสระทางงบประมาณของส่วนราชการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 193 , (เอกสารประกอบการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญระหว่างวันที่ 20 – 22 กรกฎาคม 2566 จังหวัดนครราชสีมา), หน้า 77-84.

²⁷ ปัญญา อุดชาชน, , การพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หน้า 218-219.

- 1) การถูกปรับลดงบประมาณโดยสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลหรือบังคับบัญชาของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร
- 2) การถูกปรับลดในขั้นตอนของคณะรัฐมนตรี
- 3) การถูกปรับลดงบประมาณในขั้นตอนของคณะกรรมการพิจารณา ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ
- 4) การถูกปรับลดงบประมาณในขั้นตอนของคณะกรรมการพิจารณา ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ผู้มีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณ คือ สำนักงบประมาณซึ่งถือเป็นเลขานุการของคณะรัฐมนตรีตามกฎหมาย แม้จะมีหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณให้กับศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการเสนอของงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการใช้งบประมาณ แต่ฝ่ายบริหารก็ยังคงเป็นผู้กำหนดกรอบและจัดสรรงบประมาณให้กับศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงขาดความเป็นอิสระในการได้รับจัดสรรงบประมาณหรือการของงบประมาณ การจะใช้งบประมาณมากหรือน้อยนั้น จึงขึ้นอยู่กับพิจารณาของสำนักงบประมาณ คณะรัฐมนตรี รวมไปถึงรัฐสภานั้นเอง

การจัดสรรงบประมาณให้ศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - พ.ศ. 2566 ในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา หากวิเคราะห์ในแต่ละปีงบประมาณนั้น จะเห็นได้ว่า ปี พ.ศ. 2563 ศาลรัฐธรรมนูญถูกตัดงบประมาณมากที่สุด ซึ่งถูกตัดไปจำนวน 361,833,200 บาท คิดเป็นประมาณ 57% รองลงมาคือ ปี พ.ศ. 2564 จำนวน 206,422,500 บาท คิดเป็นประมาณ 34% และปีที่ศาลรัฐธรรมนูญถูกปรับลดงบประมาณน้อยสุด นั่นคือ ปี พ.ศ. 2566 จำนวน 75,541,700 บาท คิดเป็นประมาณ 17%

ผู้เขียนมีความเห็นว่าการขอรับจัดสรรงบประมาณนี้ อาจมีปัญหาในเรื่องของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่อาจไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณของศาล จึงเห็นว่าหน่วยงานต่าง ๆ นั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของตน

ปัจจุบันรูปแบบการเสนอของงบประมาณของสำนักงบประมาณไม่ได้แยกวิธีการยื่นคำขอของงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญกับหน่วยงานทั่วไป ทั้งที่มีการบัญญัติรับรองหลัก

ความเป็นอิสระของในเรื่องงบประมาณไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่กลับมีวิธีการเดียวกับหน่วยงานทั่ว ๆ ไป เมื่อมาพิจารณาถึงหลักการสำคัญของหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณแล้ว จะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารนั้นไม่สามารถใช้อำนาจในการพิจารณาปรับลดหรือตัดงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญ โดยจะมีเพียงอำนาจในการให้ความเห็นเรื่องจำนวนงบประมาณเท่านั้น และการขอรับงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานรัฐทั่วไปอีกด้วย ทั้งนี้ ในเรื่องกำหนดดัชนีวัดความสำเร็จหรือ Key Performance Indicators : KPI หรือเครื่องมือวัดผลการดำเนินงานที่สำคัญของส่วนราชการ เพื่อแสดงถึงความสำเร็จหรือความก้าวหน้าในเชิงปริมาณหรือตัวเลข (Quantifiable Aspects) อันเป็นเครื่องมือหรือดัชนีที่ใช้ในการวัดหรือประเมินว่าผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ (ภารกิจ) ขององค์กร/ของบุคคลเป็นอย่างไร จะต้องปฏิบัติบนพื้นฐานของเป้าหมายที่ตั้งไว้ ต้องสามารถวัดได้และต้องอธิบายได้อย่างชัดเจน²⁸ โดยการกำหนด KPI ของศาลรัฐธรรมนูญต้องมีความแตกต่างกับหน่วยงานรัฐทั่ว ๆ ไป เพราะมีภารกิจขององค์กรที่แตกต่างกัน

ดังนั้น การขอรับจัดสรรงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญไทยจึงมีความแตกต่างจากศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่สามารถอนุมัติแผนงบประมาณได้ด้วยตนเอง ส่งตรงไปยังรัฐสภาโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารได้ โดยจะขอกว่าถึงการประกันหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศในหัวข้อถัดไป

4. ศึกษาเปรียบเทียบการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันและศาลรัฐธรรมนูญไทย

จากการศึกษาความเป็นอิสระทางงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทย รวมไปถึงข้อความคิดเกี่ยวกับกฎหมายการคลังว่าด้วยเรื่องงบประมาณแผ่นดิน กระบวนการงบประมาณแผ่นดินไปแล้วนั้น ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ โดยเลือกทำการศึกษาศาลรัฐธรรมนูญแห่ง

²⁸ เสถียร คามิศักดิ์, การกำหนดตัวชี้วัดสมรรถนะข้าราชการพลเรือน พนักงานสายสนับสนุนวิชาการ ในสถาบันอุดมศึกษา, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2556), หน้า 3.

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศไทย เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือได้ว่าเป็นศาลต้นแบบที่ได้มีการบัญญัติรับรองเกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณของศาล และมีกระบวนการเสนอของบประมาณที่ได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับความเป็นอิสระฯ อย่างชัดเจน จึงเห็นควรนำมาศึกษาเพื่อหาข้อสรุปในการนำมาปรับใช้กับศาลรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งจะขอกล่าวดังต่อไปนี้

รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1998 (Act on the Federal Constitutional Court 1998 หรือ Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG) ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระ โดยมีที่ทำการตั้งอยู่ ณ เมืองคาร์ลสruhe (Karlsruhe) อีกทั้งที่ประชุมใหญ่มีอำนาจในการออกข้อกำหนดภายในศาลรัฐธรรมนูญฯ ตามมติของที่ประชุมใหญ่ได้²⁹ อีกด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีกฎหมายพิเศษเฉพาะงบประมาณที่มีการบัญญัติรับรองหลักประกันความมีอิสระของศาลในการได้รับจัดสรรงบประมาณ ซึ่งมีเพียงไม่กี่ประเทศในโลกที่มีกลไกสำคัญในการป้องกันอำนาจของฝ่ายบริหารที่อาจจะจัดสรรงบประมาณให้กับศาลอย่างไม่เป็นธรรมได้ กฎหมายพิเศษเฉพาะงบประมานนั้นคือ รัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณของสหพันธ์รัฐ ค.ศ. 1969 (Bundeshuashaltsordnung ค.ศ. 1969) โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

²⁹ Act on the Federal Constitutional Court 1998 Article 1

(1) The Federal Constitutional Court shall be a federal court of justice which is autonomous and independent of all other constitutional organs.

(2) The seats of The Federal Constitutional Court shall be Karlsruhe.

(3) the federal constitutional court shall establish its rules of procedure, which shall be adopted by Plenary.

4.1 การจัดทำแผนงบประมาณ³⁰

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบข้อเสนอของการจัดทำงบประมาณ และแสดงร่างแผนงานงบประมาณของคณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะในการจัดทำงบประมานนั้น อาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หากมีการหารือกันระหว่างเจ้าหน้าที่หน่วยงานนั้น ๆ

2) หากเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์ ในด้านงบประมาณของหน่วยงานให้รัฐมนตรีที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลหน่วยงานนั้น ๆ ส่งเรื่องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยได้ หากการวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรีไม่เป็นคุณรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีสิทธิจะโต้แย้งมติดังกล่าวได้

3) ในกรณีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ของประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาที่ปรึกษา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ของสหพันธ์มีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงการคลังต้องดำเนินการแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ

³⁰ The Federal Budget Code 1969

(1) The federal Ministry of Finance shall examine the bids and prepare the draft budget. It may amend the bids after consultation with the agencies concerned

(2) The responsible Federal Minister may obtain a decision by the Federal Government on matters of fundamental or considerable financial importance. where the federal government takes such a decision with the Federal Minister of Financial dissenting or after abstaining, the latter shall have the right to lodge an objection. the details shall be regulated by the rule of procedure of the federal government.

(3) The Federal Ministry of Financial shall notify the federal government of any deviation from the bids of the Federal President. the German Bundestag, the Federal Constitutional Court, the Federal Courts of Auditor or the Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information, unless such amendment have been assented to.

4.2 การวินิจฉัยร่างแผนงบประมาณ³¹

1) ร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินจะได้รับการพิจารณาประกอบกับร่างแผนงบประมาณของคณะรัฐมนตรี

2) รายได้ รายจ่าย การมอบหน้าที่และอำนาจ รวมไปถึงข้อสังเกตต่าง ๆ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่มีได้ถูกบรรจุไว้ในร่างแผนงบประมาณ หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณที่มีความสำคัญ รัฐมนตรีที่มีอำนาจกำกับดูแลหน่วยงานนั้นสามารถยื่นคำร้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยได้

3) ในกรณีหากร่างแผนงบประมาณดังกล่าวแตกต่างจากข้อเสนอในการจัดทำหรืองบประมาณของประธานาธิบดี ประธานสภาที่ปรึกษา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหพันธ์ และการเปลี่ยนแปลงนั้นไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงาน ต้องแนบร่างที่ได้รับความเห็นชอบนั้นไปกับร่างแผนงบประมาณด้วย

³¹ The Federal Budget Code 1969

(1) The draft of the Budget Act shall be adopted by the Federal Government with the draft budget.

(2) Revenues, expenditures, commitment appropriations and notes which the Federal Ministry of Finance has not included in the draft budget shall be subject, upon a motion by the responsible federal minister, to the adoption of a decision by the Federal Government if matters of fundamental or considerable financial importance are concerned. The same shall apply to regulations in the draft of the Budget Act. Section 28 subsection (2), second sentence, shall be applied accordingly to the decision of the Federal Government. The details shall be regulated by the rules of procedure of the Federal Government.

(3) If the draft budget deviates from the bids of the Federal President, the German Bundestag, the Bundesrat, the Federal Constitutional Court, the Federal Court of Auditors or the Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information, and if consent has not been given to such amendments, then the parts on which no agreement has been reached shall be attached unamended to the draft budget.

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ ซึ่งมีอำนาจในการเสนอร่างงบประมาณของตน โดยแยกออกจากงบประมาณปกติของสหพันธ์รัฐ สำหรับขั้นตอนในการเสนองบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญฯ มีขั้นตอนซึ่งถือเป็นวิธปฏิบัติ ตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยงบประมาณของสหพันธ์³²

1) เมื่อจัดทำคำของบประมาณ ต่อคณะกรรมการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เสนอคำของบประมาณดังกล่าวนี้ ต่อรัฐบาล

2) หากรัฐบาลไม่ได้ให้ความเห็นชอบหรือตัดงบประมาณของคำของบประมาณ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการเสนอคำของบประมาณดังกล่าวไปยังสภาผู้แทนราษฎร ได้โดยตรง

3) สภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน จะทำการอภิปรายเพื่อจัดสรรงบประมาณ ให้กับศาลรัฐธรรมนูญอย่างเพียงพอ

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่างศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือเป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีอิสระในการบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ในการที่ใช้อำนาจตุลาการ หรืออำนาจทางการดำเนินการหน่วยธุรการ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อันเป็นการใช้อำนาจตุลาการและมีหน่วยธุรการเป็นของตนเอง จึงแสดงให้เห็นว่า บทบาทหน้าที่ หรือสถานะขององค์กร ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีลักษณะเดียวกัน

³² บรรเจิด สิงคะเนติ, การบริหารศาลรัฐธรรมนูญไทยเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559).

ในด้านของการได้รับงบประมาณตามคำขอนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ถือเป็นองค์กรสารที่ใช้อำนาจตุลาการและมีหลักประกันการได้รับคำของบประมาณ โดยมีกลไกสำคัญคือ หากรัฐบาลไม่เห็นชอบหรือตัดงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีอำนาจในการจัดทำคำขอไปยังสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง ซึ่งมีความแตกต่างกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งสามารถถูกปรับลดงบประมาณในหลายขั้นตอนด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็น ในขั้นตอนของการจัดสรรสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง ในขั้นการประชุมของคณะรัฐมนตรี ขั้นตอนของคณะอนุกรรมการฯ และขั้นตอนของคณะกรรมการฯ เมื่อได้รับจัดสรรงบประมาณมาไม่เพียงพอ มีสิทธิในการขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการฯ ซึ่งคณะกรรมการฯ ก็จะพิจารณาความเห็นของสำนักงบประมาณด้วย อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า การได้รับจัดสรรงบประมาณนั้นถูกย้อนกลับไปพิจารณาโดยฝ่ายบริหารอีกครั้งหนึ่ง โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสมาชิกรัฐสภาจะเป็นผู้ป้องกันงบประมาณให้กับศาลโดยตรงซึ่งมีความแตกต่างกับประเทศไทยเป็นอย่างมาก

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขาดความเป็นอิสระเกี่ยวกับการงบประมาณ เมื่อเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว จะเห็นได้ว่า มีความก้าวหน้าและมีความเป็นอิสระเป็นอย่างมากในการขอรับงบประมาณเพื่อมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ จึงถือเป็นอีกหนึ่งจุดแข็งและกลไกสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ควรนำมาปรับใช้กับศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

5. บทสรุป

การขอรับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นรายได้ที่รัฐจัดสรรอุดหนุนให้นั้น ประกอบไปด้วย ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และค่าใช้จ่ายงบลงทุน (ค่าใช้จ่ายครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง) ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของสำนักงบประมาณ การดำเนินการหรือการบริหารงานภายในศาลรัฐธรรมนูญ มีอาจดำเนินการได้ถ้าปราศจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่เพียงพอ เพราะงบประมาณถือเป็นปัจจัยหลักที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการบริหารงาน เพื่อให้ภารกิจสำเร็จลง

ตามวัตถุประสงค์ หรือพันธกิจของศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญยังเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการที่มีอำนาจ ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือการวินิจฉัยคดีต่าง ๆ เช่น การยุบพรรคการเมือง การพิจารณาคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น เมื่อการเสนอของบประมาณนั้นได้รับความเห็นชอบจากคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จะต้องดำเนินการส่งต่อไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อให้พิจารณา โดยมีสำนักงานงบประมาณเป็นผู้ตรวจสอบและจัดสรรเบื้องต้น ก่อนที่จะดำเนินการ สู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยการถูกปรับลดงบประมาณในขั้นตอนนี้ ปัจจุบันยังไม่มีกรณีชี้แจงรายละเอียด ว่าเหตุใดจึงปรับลดงบประมาณในส่วนคำขอนั้น จึงเป็นเรื่องที่มีความน่าสนใจที่จะศึกษาต่อไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาศึกษาเปรียบเทียบกันแล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น มีความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณ มากกว่าศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากมีกลไกทางกฎหมายที่ครอบคลุมไปถึงความเป็นอิสระทางการเงินของศาลรัฐธรรมนูญนั่นเอง เป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักประกันความอิสระทางด้านงบประมาณ เนื่องจากสามารถอนุมัติแผนงานงบประมาณด้วยตนเอง หรือสามารถเสนอของบประมาณได้โดยตรงต่อรัฐสภาอันปราศจากความแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร

แม้จะมีการบัญญัติให้ศาลแต่ละศาลมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ หรือการดำเนินการอื่นไว้ตามกฎหมายก็ตาม แต่ความเป็นจริงแล้ว ศาลกลับถูกแทรกแซงการจัดสรรงบประมาณจากฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายการเมืองอีกทาง คำว่าเป็นอิสระตามกฎหมายนั้น ไม่ได้กำหนดนิยามหรือขอบเขตไว้เป็นการเฉพาะ หรือกำหนดขอบเขตไว้เพียงการพิจารณาวินิจฉัยคดีเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องมีความเป็นอิสระในด้านองค์กร และด้านการทำหน้าที่รวมถึงด้านการบริหารงานบุคคล เพราะหน่วยธุรการนั้นถือว่าเป็นหน่วยที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ จึงถือเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง หน่วยธุรการนั้นคือสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล งานงบประมาณ รวมไปถึง การดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายอีกด้วย

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญควรได้รับหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติขอบหน้าที่และอำนาจไว้ อีกทั้ง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นได้กำหนดให้อำนาจแต่ละฝ่ายในระบบการปกครองต้องแยกออกจากกัน เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หลักความเป็นอิสระด้านงบประมาณของศาลจึงถือเป็นหลักประกันสำคัญประการหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเพื่อให้ศาลสามารถทำหน้าที่พิพากษารรรถคดีได้อย่างเที่ยงธรรม โดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายอื่นนั่นเอง

6. ข้อเสนอแนะ

1) กำหนดนิยามคำว่า “ความเป็นอิสระทางงบประมาณ” ไว้ตามกฎหมายในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำคำของงบประมาณหรือการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยรับงบประมาณต่อไป

2) การปรับปรุงแก้ไขระเบียบของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. 2542 ให้มีความสอดคล้องกับหลักประกันความเป็นอิสระทางงบประมาณตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

3) การเสนอคำของงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดสรรของฝ่ายบริหาร เพราะอาจจะกระทบต่อความอิสระของศาลได้

4) กำหนดดัชนีวัดความสำเร็จหรือตัวชี้วัด (KPI) เป็นการเฉพาะตามภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญ

รายการอ้างอิง

- บรรเจิด สิงคะเนติ, **การบริหารศาลรัฐธรรมนูญไทยเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน**, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559).
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ**, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท แอคทิฟพริ้น จำกัด, 2561).
- สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, **รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติ มาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560**, สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: 2564).
- สุปรียา แก้วละเอียด, **กฎหมายการคลัง ภาควงงบประมาณแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565).
- เสถียร คามิศักดิ์, **การกำหนดตัวชี้วัดสมรรถนะข้าราชการพลเรือน พนักงานสายสนับสนุนวิชาการ ในสถาบันอุดมศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2556).
- ปัญญา อุดชาชน, ปัญญา อุดชาชน, **การพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560).**
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, **ความเป็นอิสระทางงบประมาณของส่วนราชการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 193**, (เอกสารประกอบการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญระหว่างวันที่ 20 – 22 กรกฎาคม 2566 จังหวัดนครราชสีมา).
- อัญชลี ทองอุ่น, **ปัญหาการใช้จ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของประเทศไทย**, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2566).

- อานันท์ กระบวนศรี, **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายการคลัง**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2566).
- เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, **หลักกฎหมายการคลัง**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565).
- International Commission of Jurist, **หลักการสากลว่าด้วยความเป็นอิสระและความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้พิพากษา ทนายความ และอัยการ แนวทางสำหรับนักปฏิบัติ ลำดับที่ 1 (ฉบับภาษาไทย)** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2009/07/International-Principles-on-the-Independence-and-Accountability-of-Judges-Lawyers-and-Prosecutors-No.1 - Practitioners-Guide-series-2009-thai.pdf>
- Punya Udchachon, **The Independence of the Constitutional Court in the Modern World**, Constitutional Court Journal, Volume 49 (January – April 2015)