

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการที่มีผลให้ตนเข้าไปมีส่วน ในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹

ขวัญหล้า ชุมภูแก้ว²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการที่มีผลให้ตนเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมาและแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการที่มีผลให้ตนเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย เมื่อรัฐบาลมีหน้าที่สำคัญในการจัดทำและดำเนินโครงการอันเป็นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน เช่น การศึกษา สาธารณสุข คมนาคม และความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องมีงบประมาณรองรับเพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงต้องจัดทำงบประมาณในรูปของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะสามารถนำงบประมาณไปใช้จ่ายได้ตามกฎหมาย โดยการพิจารณาของสภาจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการตรวจสอบ ควบคุม และกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยเริ่มจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐสภา เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตรวจสอบและพิจารณาให้ความเห็นชอบตามกระบวนการนิติบัญญัติ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วร่างกฎหมายดังกล่าวจึงสามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมาย เพื่อให้การบริหารงบประมาณของรัฐเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน

ในอดีตก่อนปี พ.ศ. 2511 นั้น การแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีได้มีเจตนามุ่งที่จะแปรญัตติเพื่อนำเงินงบประมาณไปอยู่ในอำนาจการใช้จ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเริ่มมีแนวคิดที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวงเงินที่จะนำไปใช้จ่าย โดยให้เหตุผลว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พบเห็น

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการที่มีผลให้ตนเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์อรรณพ พจนานุรัตน์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปัญหาของประชาชนโดยตรงบ้าง มีราษฎรมาร้องเรียนเพื่อให้แก้ไขปัญหาให้บ้าง จึงเริ่มมีการแปรรูปที่ดินเพื่อ
กันเงินส่วนหนึ่งไว้ให้อยู่ในอำนาจที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำไปใช้จ่ายทำโครงการเพื่อแก้ไข
ปัญหาของราษฎรได้โดยตรง และมีแนวโน้มที่จำนวนเงินดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้นทุกปี และแนวโน้มที่จะเกิด
การทุจริตอันเนื่องมาจากการจัดทำโครงการดังกล่าวมากขึ้น จึงได้มีการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180 วรรคหก เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วน
ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ เพราะมิใช่หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม
แม้จะได้มีบัญญัติข้อห้ามในลักษณะดังกล่าวแล้ว รูปแบบการแปรรูปที่ดินเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
มีอำนาจใช้จ่ายเงินงบประมาณยังคงเกิดขึ้นตลอดมาและมีจำนวนสูงขึ้นตามลำดับ และพฤติกรรมแห่ง
การกระทำส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการดำเนินการอย่างครบวงจร โดยร่วมกันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร
และเจ้าหน้าที่ประจำ³ โดยผลทางกฎหมายในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหกดังกล่าวก็มีผลทำให้
ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป และรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทยฉบับก่อน ๆ ไม่ได้บัญญัติสภาพบังคับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนไว้ชัดเจน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 จึงได้กำหนดโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา หรือ
กรรมการ มีการกระทำที่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาโดยให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ
มีคำวินิจฉัย หรือคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ในกรณีที่
คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการ หรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีกระทำความผิดแล้วแต่ไม่ได้สั่งยับยั้ง
เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 9 การขัดกันแห่ง
ผลประโยชน์ มาตรา 185 (2) ได้ตอกย้ำหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการที่มีผลให้ตนเข้าไปมีส่วน
ในการใช้งบประมาณรายจ่าย โดยบัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะ
หรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการ
ก้าวล่วงหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือ
ทางอ้อมในเรื่องดังต่อไปนี้ (2) กระทำการในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
หรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการ
ของรัฐสภา” โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มข้อห้ามดังกล่าว

³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบ รายนามตราของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562),
หน้า 251.

เป็นครั้งแรก⁴ เกี่ยวกับการกระทำในลักษณะที่ทำให้บุคคลผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ โดยยกเว้นกรณีที่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการที่มีผลให้ตนเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการที่มีผลให้ตนเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย โดยเฉพาะถ้อยคำว่า “ทางอ้อม” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 185 (2) บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องดังต่อไปนี้ (2) กระทำการในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา” ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความ โดยเฉพาะถ้อยคำว่า “ทางอ้อม” มีขอบเขตมากน้อยเพียงใด เนื่องจากการกระทำการดังกล่าวก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะกระทบสิทธิอย่างร้ายแรงต่อผู้กระทำการนั้น โดยถ้าผู้กระทำเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาก็ให้สิ้นสุดสมาชิกภาพและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสาม มาตรา 101 (7) และมาตรา 111 (7) แต่ถ้าผู้กระทำเป็นคณะรัฐมนตรีซึ่งอาจจะเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้มีการกระทำการหรือรู้ว่าการกระทำนั้นแต่มิได้สั่งยับยั้งก็ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2560 ซึ่งเป็นวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการที่มีผลให้ตนเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย คือคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2568 เป็นครั้งแรก สืบเนื่องจากกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคสาม เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 313.

รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 มีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคสอง หรือไม่ โดยสรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว กล่าวคือ ผู้ร้องซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำร้องเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคสาม กรณีนายพิเชษฐ์ เชื้อเมืองพาน รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง (ผู้ถูกร้อง) เป็นผู้ให้ความเห็นชอบการจัดทำโครงการและให้มีการเสนองบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 3 โครงการ ที่ผู้ถูกร้องมีส่วนโดยทางตรงและทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 และในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีคำขอเสนอโครงการทั้ง 3 โครงการดังกล่าวอีกครั้ง ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2569 เป็นการเสนอของงบประมาณด้วยโครงการที่มีรูปแบบเดียวกันและต่อเนื่องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ที่ผู้ถูกร้องมีส่วนในการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำใด ๆ ที่มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงและทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคสอง ผลการพิจารณาศาลรัฐธรรมนูญประชุมปรึกษาหารือร่วมกันแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องมีส่วนในการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ในโครงการทั้งสาม หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญมีมติโดยเสียงข้างมาก (5 ต่อ 4) วินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องมีส่วนในการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ในโครงการทั้งสาม และวินิจฉัยว่า มีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคสอง และให้การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับโครงการเยาวชน โครงการประชาชน และโครงการสตรีในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 เป็นอันสิ้นผล และวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย คือ วันที่ 1 สิงหาคม 2568 และให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัยให้แก่ผู้ร้องฟังโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 76 วรรคหนึ่ง เป็นวันที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งว่างลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 105 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 102 และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องพิจารณาและนำมาวิเคราะห์ความหมายของคำว่า “การกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสอง และคำว่า “กระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

เกี่ยวกับกระทำการในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 185 (2) โดยเฉพาะถ้อยคำว่า “ทางอ้อม” หมายความว่าอย่างไร เพราะหากตีความกว้างเกินไปก็ย่อมอาจเกินกว่าวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และยิ่งก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะกระทบสิทธิอย่างร้ายแรงต่อผู้กระทำการนั้น ในขณะที่การตีความแคบเกินไปก็อาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ต้องการป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย ดังนั้น ถ้อยคำว่า “ทางอ้อม” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสอง และมาตรา 185 (2) ถือเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนและอาจส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญในทางกฎหมายและสะท้อนถึงหลักธรรมาภิบาล⁵ อย่างลึกซึ้ง โดยเฉพาะในด้านคุณธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า โดยหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างสุจริต คือการป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือกลุ่มของตนโดยมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินซึ่งควรเป็นไปอย่างโปร่งใสและมุ่งประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง และถ้อยคำว่า “ทางอ้อม” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสอง และมาตรา 185 (2) ครอบคลุมถึงการขัดกันแห่งผลประโยชน์ แม้หลักการห้ามการขัดกันแห่งผลประโยชน์จะมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความโปร่งใสในการใช้งบประมาณแผ่นดิน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาการตีความคำว่า “ทางอ้อม” ซึ่งมีความกว้างและเปิดช่องให้เกิดความไม่แน่นอนทางกฎหมาย เช่น ความยากในการพิสูจน์ความเชื่อมโยงของผลประโยชน์ การตีความโดยพิจารณาเจตนาหรือสถานะความเกี่ยวข้องของบุคคลใกล้ชิด ความเสี่ยงที่อาจถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง ประกอบกับเมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2568 เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับพยานหลักฐานที่จะต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเป็นการกระทำที่ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หากปรากฏพยานหลักฐานที่แน่ชัดว่ามีการกระทำดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสาม

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นสภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี ในกรณีกระทำการทุจริตเงินโยบาย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

⁵ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, รายงานการวิจัย “โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดี”, (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545)

เห็นว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามี การกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย นั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย” และบทลงโทษของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในกรณีกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรค การเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 185 (2) ซึ่งมาตรา 101 (7) กำหนดให้สมาชิก สภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และมาตรา 111 (7) กำหนดให้สมาชิกสภาของสมาชิกสภา สมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง อันเป็นการจำกัดสิทธิและกำหนดบทลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว อย่างร้ายแรง เช่น การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การพ้นจาก ตำแหน่งทั้งคณะของคณะรัฐมนตรี การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก วุฒิสภา และรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งการต้องรับผิดชอบคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย เป็นต้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า การทุจริตเชิงนโยบาย⁶ เป็นการกระทำที่มีความสัมพันธ์กับการกระทำทางการเมือง เนื่องจากการทุจริตที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐบาลหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจในการ กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่ของ ตนในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เอื้อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเอง เครือญาติ และพวกพ้อง มากกว่าการ คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมตามหลักการของนโยบายสาธารณะที่ดี ซึ่งนับเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน รูปแบบหนึ่งที่ตรวจได้ยากเนื่องจากแนวทางการดำเนินการที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง โดยอาศัยการดำเนินงานที่ถูกต้องตามระเบียบหรือกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ของผู้กำหนดนโยบายเหล่านั้น กระบวนการตรวจสอบและค้นหาหลักฐานในการกระทำผิดจึงอาจไม่ สามารถดำเนินการได้อย่างชัดเจนนัก หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมายของ ผู้กำหนดนโยบายในการดำเนินการเพื่อเป้าหมายที่ไม่ถูกต้อง แม้ว่าความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มุ่งเน้นในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่อย่างไรก็ตาม

⁶ ปรัชญา นกฟ้อน, “แนวทางการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบาย”, วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทร วิโรฒ 19, (มกราคม-ธันวาคม 2559) : หน้า 106.

การลงโทษจะต้องพิจารณาถึงโทษที่ผู้นั้นจะได้รับกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดตามหลักความได้สัดส่วนด้วย เพราะหากการลงโทษนั้นรุนแรงเกินกว่าที่ผู้นั้นสมควรจะได้รับก็จะเป็นการไปกระทบสิทธิของผู้นั้นอย่างร้ายแรงและไม่ยุติธรรมต่อผู้นั้นด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การลงโทษนั้นจะต้องเกิดจากกฎเกณฑ์ที่มีความชัดเจนแน่นอน แต่หลักเกณฑ์ตามมาตรา 144 วรรคสาม และมาตรา 185 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณี “การเข้าไปมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ” ซึ่งเป็นข้อความที่ไม่เฉพาะเจาะจงและเปิดช่องให้กับศาลรัฐธรรมนูญใช้ดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยได้มาก การกำหนดโทษที่ร้ายแรงจากการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายและข้อกัณฑ์เกี่ยวกับความชัดเจนแน่นอน และความได้สัดส่วนของการลงโทษ ได้แก่ ความรุนแรงของบทลงโทษและหลักความได้สัดส่วน ปัญหาความไม่ชัดเจนของถ้อยคำในบทบัญญัติ ความเสี่ยงในการใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง ผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 144 วรรคสี่ บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณ โดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ” และวรรคหก บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน หากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้”

ผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสาม รองรับการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะกรณีของการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคสองเท่านั้น ปัญหาจึงมีว่าหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีของการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถรับพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ในวรรคสามได้หรือไม่ เพราะโดยถ้อยคำของบทบัญญัติวรรคสามให้ศาลลงโทษได้เฉพาะกรณีการฝ่าฝืนวรรคสองเท่านั้น มิได้ขยายอำนาจให้กับกรณีอื่นอย่างชัดเจน ซึ่งในทางกฎหมายมหาชนกล่าวถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรของรัฐ⁷ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมต้องปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ

⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง หลักสูตรการเรียนรู้กฎหมายมหาชนด้วยตนเอง หมวดที่ 3 การควบคุมการกระทำทางปกครอง ชุดที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการกระทำทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., 2548) หน้า 19 - 25.

ต้องใช้อำนาจเฉพาะในกรณีที่ถูกหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น หากรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจในการวินิจฉัยกรณีฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง ศาลก็ไม่ควรขยายขอบเขตการตีความให้เกินจากบทบัญญัติดังกล่าว เพราะอาจกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ และสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาได้โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติโดยแท้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งไม่ได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในกระบวนการอนุมัติงบประมาณไม่ควรเป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งมิได้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตแต่อย่างใด เนื่องจากขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณและขั้นตอนการบริหารงบประมาณเป็นกระบวนการทางงบประมาณที่แยกจากกัน การกระทำที่เป็นการทุจริตนั้นจะอยู่ในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณ ไม่ใช่ขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจวินิจฉัยเฉพาะกรณีที่มีการฝ่าฝืนวรรคสองเท่านั้น

ดังนั้น เพื่อให้การห้ามฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการที่มีผลให้ตนเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม และเกิดความเป็นธรรม ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการที่มีผลให้ตนเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย โดยเฉพาะถ้อยคำว่า “ทางอ้อม” ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดความหมายของถ้อยคำว่า “ทางอ้อม” ให้ชัดเจน ส่งผลให้การบังคับใช้บทบัญญัตินี้มีประสิทธิภาพ เหมาะสม เป็นธรรม และลดอำนาจในการใช้ดุลพินิจของศาลรัฐธรรมนูญในการตีความถ้อยคำว่า “ทางอ้อม” จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้” และมาตรา 185 (2) บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องดังต่อไปนี้ (2) กระทำการในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคท้าย และมาตรา 185 วรรคท้าย ดังนี้

1.1 แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคท้าย เป็น “โดยทางอ้อมตามวรรคสอง หมายความว่าบุคคลหนึ่งมีอิทธิพล มีอำนาจควบคุม ได้รับผลประโยชน์ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าโดยการผ่านบุคคลอื่น นิติบุคคล องค์กร หรือกิจการใด ๆ ที่มี

ความสัมพันธ์ในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการอันส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการใช้งบประมาณรายจ่าย”

1.2 แก่ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 185 วรรคท้าย เป็น “โดยทางอ้อมตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่ง อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองโดยมีความสัมพันธ์ในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน อันส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการใช้งบประมาณรายจ่าย”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นสภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี ในกรณีกระทำการทุจริตเชิงนโยบาย ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษบุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสาม สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ส่งผลให้การบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวมีประสิทธิภาพ เหมาะสม เป็นธรรม จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำความผิดดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่าการกระทำดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบชดใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสาม เป็น “ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำความผิดดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น”

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อันจะส่งผลให้การบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวมีประสิทธิภาพ เหมาะสมเป็นธรรม จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่าการกระทำความผิดดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบชดใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสาม เป็น “ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น”

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง หลักสูตรการเรียนรู้รู้กฎหมายมหาชนด้วยตนเอง หมวดที่ 3 การควบคุมการกระทำทางปกครอง ชุดที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการกระทำทางปกครอง.
- กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., 2548.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. รายงานการวิจัย “โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาศูนย์วัดผลการพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดี”, นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- ปรีชญานันท์ นักฟ้อน. “แนวทางการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบาย”, วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 19, (มกราคม-ธันวาคม 2559) : หน้า 106.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.