

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการลงพื้นที่กับข้อจำกัดเชิงกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144

ปกัฉัตร เผือกสุวรรณ¹ สุรพล ราชภัณฑารักษ์²

วันที่รับบทความ: 20 เมษายน 2569

วันแก้ไขบทความ: 18 มิถุนายน 2569

วันที่ตอบรับบทความ: 19 มิถุนายน 2569

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาพัฒนาการของบทบัญญัติมาตรา 144 ในรัฐธรรมนูญไทย (2) วิเคราะห์โครงสร้างอำนาจในการจัดสรรงบประมาณของรัฐภายใต้บทบัญญัติมาตรา 144 และ (3) ศึกษาผลกระทบของบทบัญญัติมาตรา 144 ต่อบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชน โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพในลักษณะการวิจัยเชิงลึกกฎหมาย ประกอบกับการวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และการศึกษาเปรียบเทียบเชิงกฎหมาย ผลการวิจัยพบว่า มาตรา 144 มีลักษณะเป็นกลไกกำกับการเมืองการคลังที่ผสมผสานข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและการควบคุมเชิงพฤติกรรม โดยยังคงยึดหลักการเริ่มงบประมาณโดยฝ่ายบริหาร และจำกัดบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติให้อยู่ในลักษณะอำนาจเชิงลบ อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญอยู่ที่การกำหนดข้อห้ามที่มีลักษณะกว้าง โดยเฉพาะถ้อยคำว่า “มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม” ประกอบกับการใช้บทลงโทษทางรัฐธรรมนูญที่มีความรุนแรง ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความในลักษณะเชิงสาระ ขยายขอบเขตการควบคุมพฤติกรรมของผู้แทนในระดับสูง อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบในลักษณะ “ผลยับยั้งเชิงนิติบัญญัติ” ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ข้อเสนอแนะจากการวิจัยเห็นควรให้มีการปรับปรุงบทบัญญัติ มาตรา 144 เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการควบคุมการทุจริตเชิงนโยบายกับการคุ้มครองบทบาทของผู้แทนในระบบประชาธิปไตย โดยควรกำหนดขอบเขตของข้อห้ามให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ปรับระดับบทลงโทษให้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน และพัฒนากลไกคุ้มครองเชิงกระบวนการ เพื่อให้ระบบการกำกับกับการเมืองการคลังของประเทศไทยมีความสมดุลและยั่งยืน

คำสำคัญ: สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร; ข้อจำกัดเชิงกฎหมาย; ผลยับยั้งเชิงนิติบัญญัติ

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

¹ นักศึกษาปริญญาเอก, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: phuergsuwan@hotmail.com

² คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

The Role of Members of Parliament in Constituency Engagement and the Legal Constraints Under Section 144 of the 2017 Constitution of Thailand

Pokchart Phuergsuwan¹ Suraphol Rajbhandaraks²

Received: April 20, 2026

Revised: June 18, 2026

Accepted: June 19, 2026

Abstract

This research article examines (1) the development of the provisions of Section 144 of the Constitution of the Kingdom of Thailand; analyzes (2) the power structure in the government budget allocation under Section 144; and studies (3) the impacts of Section 144 on the role of the legislative branch as the representatives of the people. The qualitative research approach was employed using the technique of doctrinal research together with an analysis of Constitutional Court decisions and comparative legal studies. Findings show that Section 144 functions as a mechanism for the constitutional regulation of fiscal politics, combining both structural constraints and behavioral controls. This provision continues to adhere to the principle of executive initiative in budgeting while restricting the role of the legislative branch to a form of negative power. Nevertheless, a major issue lies in the broadly framed prohibitions, particularly the phrase “directly or indirectly involved,” together with the severe constitutional sanctions imposed. The Constitutional Court’s substantive approach to interpretation has further expanded the scope of behavioral control over the representatives at a high level. This may create a “legislative chilling effect” on the performance of legislative duties. The researcher has the following recommendations. The provisions of Section 144 should be amended to create a balance between controlling policy corruption and protecting the role of the representatives within the democratic system. The scope of the prohibitions should be clarified. Sanctions should be adjusted to be consistent with the principle of proportionality. Procedural safeguards should be strengthened. To improve Thailand’s system of constitutional regulation of fiscal politics in a balanced and sustainable manner.

Keywords: Members of Parliament; Legal Constraint; Legislative Chilling Effect

Type of Article: Research Article

¹Ph.D. Candidate, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University
Huamark, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand
Corresponding Author Email: phuergsuwan@hotmail.com

²Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

บทนำ

กระบวนการงบประมาณแผ่นดินเป็นหัวใจของการบริหารรัฐสมัยใหม่ เนื่องจากเป็นกลไกที่สะท้อนทั้งการจัดสรรทรัพยากรของรัฐและทิศทางนโยบายสาธารณะ ในทางรัฐธรรมนูญ การออกแบบโครงสร้างอำนาจในกระบวนการงบประมาณจึงต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่าง “ประสิทธิภาพในการบริหารการคลัง” กับ “ความชอบธรรมทางประชาธิปไตย” กล่าวคือฝ่ายบริหารต้องสามารถกำหนดนโยบายการคลังได้อย่างมีเอกภาพ ขณะเดียวกัน ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชนต้องมีบทบาทในการกำหนดและตรวจสอบการใช้งบประมาณอย่างมีความหมาย ในระบบรัฐธรรมนูญไทยหลักการดังกล่าวปรากฏอย่างต่อเนื่องผ่านการกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มงบประมาณ ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการพิจารณาและตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา ได้เริ่มมีการจำกัดอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการแปรญัตติงบประมาณ โดยเฉพาะการห้ามเพิ่มรายจ่ายของรัฐ ซึ่งมีรากฐานมาจากแนวคิด Executive Initiative in Budgeting อันมุ่งรักษาวินัยทางการคลังและป้องกันการใช้งบประมาณเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง

ในเชิงพัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย ข้อจำกัดต่ออำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณมิใช่ปรากฏการณ์ใหม่ หากแต่มีรากฐานมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 โดยเฉพาะมาตรา 133 ซึ่งได้กำหนดทั้งกรอบระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และหลัก “ถือว่าให้ความเห็นชอบโดยปริยาย” ในกรณีที่รัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา อันเป็นกลไกที่มุ่งป้องกันภาวะชะงักงันทางนิติบัญญัติและค้ำประกันความต่อเนื่องของการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ ยังได้กำหนดข้อจำกัดสำคัญโดยไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มรายจ่าย แต่สามารถปรับลดรายจ่ายได้เท่านั้น ซึ่งสะท้อนแนวคิดในการรักษาวินัยทางการคลังและจำกัด แรงจูงใจในการใช้งบประมาณเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง

แม้ข้อจำกัดดังกล่าวจะมีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า แต่โครงสร้างอำนาจโดยรวมยังคงเปิดพื้นที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในกระบวนการงบประมาณในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะมาตรา 144 ได้เปลี่ยนแปลงลักษณะของการควบคุมดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีได้เป็นเพียง “การจำกัดอำนาจ” หากแต่เป็น “การควบคุมพฤติกรรม” ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผ่านกลไกบทลงโทษทางรัฐธรรมนูญที่เข้มงวด เช่น การสิ้นสุดสมาชิกภาพการเพิกถอนสิทธิทางการเมือง และการกำหนดความรับผิดทางการคลัง

ประเด็นปัญหาสำคัญจึงมีได้อยู่เพียงว่า มาตรา 144 มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริตหรือไม่ หากแต่ คือ คำถามเชิงรัฐธรรมนูญที่ลึกกว่านั้น กล่าวคือ มาตรา 144 ได้เปลี่ยนสมดุลของอำนาจในกระบวนการงบประมาณไปในลักษณะที่กระทบต่อหลักการประชาธิปไตยแบบผู้แทนหรือไม่ กล่าวในอีกนัยหนึ่ง มาตรา 144 ได้ทำให้กระบวนการงบประมาณเปลี่ยนจาก “พื้นที่ของการต่อรองทางการเมือง” (political negotiation) ไปสู่ “พื้นที่ของการควบคุมทางรัฐธรรมนูญ” (constitutional control) โดยลดบทบาทของรัฐสภาในการมีส่วนร่วมเชิงนโยบาย และเพิ่มบทบาทของกลไกทางกฎหมายและตุลาการในการกำกับพฤติกรรมของนักการเมือง ปัญหานี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในมิติของ “การจัดสรรงบประมาณ” กล่าวคือ แม้ว่ารัฐสภาจะยังคงมีอำนาจในการพิจารณาและตัดลงงบประมาณ แต่ข้อจำกัดตามมาตรา 144 ทำให้ไม่สามารถเสนอหรือปรับเปลี่ยนรายการงบประมาณในเชิงสร้างสรรค์ได้ ส่งผลให้บทบาทของรัฐสภาในทางปฏิบัติถูกจำกัดอยู่เพียง “อำนาจเชิงลบ” (negative power) มากกว่าจะเป็น “อำนาจเชิงกำหนดนโยบาย” (positive policy-making power)

ขณะเดียวกัน ในมิติของ “บทบาทความเป็นผู้แทน” มาตรา 144 ก่อให้เกิดความตึงเครียดเชิงโครงสร้างระหว่างหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่กับข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญที่ห้ามมิให้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งนำไปสู่คำถามสำคัญว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “ผู้แทนของประชาชน” ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงตามมาตรา 144 ยังส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “Legislative Chilling Effect” กล่าวคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีแนวโน้มหลีกเลี่ยงการมีบทบาทเชิงรุกในการพิจารณางบประมาณ เนื่องจากความเสี่ยงต่อการถูกตัดสิทธิทางการเมืองและการต้องรับผิดทางการคลัง ปรากฏการณ์ดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพของกระบวนการ

พิจารณางบประมาณ และการทำหน้าที่ตรวจสอบของรัฐสภา สถานการณ์ดังกล่าวได้สร้างความกังวลอย่างมีนัยสำคัญในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากความไม่แน่นอนของขอบเขตการตีความและความรุนแรงของบทลงโทษ ส่งผลให้เกิดแนวโน้มที่สมาชิกสภาจะหลีกเลี่ยงการมีบทบาทเชิงรุกในการพิจารณางบประมาณ หรือการสนับสนุนนโยบายสาธารณะที่อาจมีความเสี่ยงต่อการถูกตีความว่าเข้าข่ายฝ่าฝืนมาตรา 144 ปราบปรามการฉ้อโกงที่สะท้อนให้เห็นถึงการเกิดภาวะยับยั้งเชิงสถาบันของฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative chilling effect)

ดังนั้น กรณีศึกษาที่ปรากฏในทางปฏิบัติจึงมิได้เป็นเพียงตัวอย่างของการบังคับใช้กฎหมาย หากแต่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงความตึงเครียดเชิงโครงสร้างระหว่าง “การควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตย” กับ “การดำรงไว้ซึ่งบทบาทของผู้แทนในระบอบประชาธิปไตย” ซึ่งเป็นประเด็นแกนกลางของการวิจัยในครั้งนี้ โดยเฉพาะกรณีล่าสุดในปี พ.ศ. 2568 ที่ ป.ป.ช. รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณโครงการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งมีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเชื่อมโยงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันอาจเข้าข่ายฝ่าฝืนมาตรา 144 แสดงให้เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวมิได้เป็นเพียงข้อถกเถียงในเชิงทฤษฎี แต่มีผลกระทบจริงในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ การวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งวิเคราะห์มาตรา 144 ในฐานะ “กลไกทางรัฐธรรมนูญที่กำกับการเมืองการคลัง” โดยเน้นศึกษามิติของการจัดสรรงบประมาณและมิติของบทบาทความเป็นผู้แทน เพื่อประเมินว่าบทบัญญัติดังกล่าวสามารถสร้างสมดุลระหว่างการป้องกันการทุจริตกับการรักษาหลักการประชาธิปไตยแบบผู้แทนได้หรือไม่

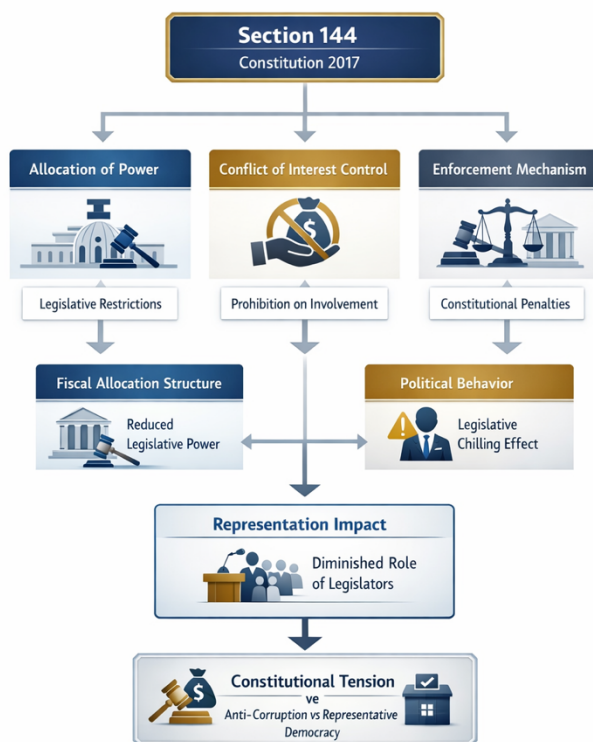
วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของบทบัญญัติมาตรา 144 ในรัฐธรรมนูญไทยโดยพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงของหลักการขอบเขตอำนาจและกลไกควบคุมกระบวนการงบประมาณในแต่ละช่วงเวลา
2. เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจในการจัดสรรงบประมาณของรัฐภายใต้บทบัญญัติมาตรา 144 โดยมุ่งศึกษาความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งขอบเขตและข้อจำกัดของบทบาทรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณ
3. เพื่อศึกษาผลกระทบของบทบัญญัติมาตรา 144 ต่อบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชน โดยเฉพาะในมิติของการทำหน้าที่สะท้อนความต้องการของประชาชน การมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายงบประมาณ และผลกระทบเชิงพฤติกรรมทางการเมือง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่องบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการลงพื้นที่กับข้อจำกัดเชิงกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 ผู้วิจัยสังเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับแนวคิดการริเริ่มงบประมาณโดยฝ่ายบริหาร (executive initiative in budgeting) เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายรัฐธรรมนูญด้านการคลัง ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำและเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในการพิจารณาตรวจสอบและให้ความเห็นชอบ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2563; สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2541; สุปรียา แก้วละเอียด, 2565; เอื้ออารีย์ อิงจะนิล, 2565; Mikesell, 2017; Wildavsky, 1986) แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) เพื่อป้องกันการรวมศูนย์อำนาจและสร้างระบบถ่วงดุลระหว่างองค์กรของรัฐ โดยในมิติของการคลังสาธารณะ หลักการดังกล่าวปรากฏในรูปแบบของ “การแบ่งหน้าที่เชิงหน้าที่” (functional allocation) กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีอำนาจริเริ่มและกำหนดนโยบายงบประมาณ ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่พิจารณาอนุมัติและตรวจสอบ (มานิตย์ จุมปา, 2551; Allen et al., 2013; Carolan, 2009; Santiso, 2009; Vile, 1998) และแนวคิดการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of Interest) ซึ่งมีรากฐานอยู่บนหลักความเป็นกลางของผู้ใช้อำนาจอธิปไตย โดยมุ่งป้องกันมิให้การตัดสินใจเชิงนโยบายถูกบิดเบือนด้วยผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือทางการเมืองในบริบทของกระบวนการงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณเป็นเครื่องมือหลักในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ และมีความเสี่ยงสูงต่อการถูกใช้เพื่อสร้างฐานทางการเมืองในลักษณะ “Pork Barrel Politics” (Fung & Thompson, 2025; McCoy

& Emanuel, 2017; Schick, 2007; Thompson, 1993; White, 1993) โดยผู้วิจัยพัฒนารอบแนวความคิดในการวิจัยจากการวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 144 โดยมองว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวทำหน้าที่เป็น “กลไกกำกับการเมืองการคลังตามรัฐธรรมนูญ” (constitutional regulation of fiscal politics) ซึ่งมีได้เป็นเพียงข้อกำหนดเชิงเทคนิคในกระบวนการงบประมาณ หากแต่เป็นกลไกที่กำหนดทั้งโครงสร้างอำนาจ ข้อจำกัดเชิงพฤติกรรม และกลไกบังคับใช้ต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเป็นระบบ การบูรณาการกรอบแนวความคิดในการวิจัยจากมติการจัดสรรอำนาจหน้าที่ที่กำหนดโครงสร้างพื้นฐานของกระบวนการงบประมาณ มติการควบคุมผลประโยชน์ทับซ้อนทำหน้าที่กำหนดข้อจำกัดเชิงพฤติกรรม และมติการบังคับใช้ทำหน้าที่กำหนดแรงจูงใจผ่านบทลงโทษทางรัฐธรรมนูญ การทำงานร่วมกันของทั้ง 3 มิตินี้ ทำให้มาตรา 144 มีลักษณะเป็นกลไกกำกับการพฤติกรรมทางการเมืองที่เป็นระบบและมีผลต่อทั้งโครงสร้างและพฤติกรรม ทั้งนี้ ผู้วิจัยจึงกำหนดเป็นกรอบแนวความคิดในการวิจัย ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยมีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. การวิจัยเชิงหลักกฎหมาย (doctrinal legal research) ซึ่งมุ่งวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หลักกฎหมาย แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และวรรณกรรมทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจโครงสร้างอำนาจ กลไกควบคุม และผลกระทบของมาตรา 144 อย่างเป็นระบบ การเลือกใช้การวิจัยเชิงหลักกฎหมายมีความเหมาะสมเนื่องจากประเด็นการศึกษามีลักษณะเป็นการตีความบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญและการวิเคราะห์หลักกฎหมาย โดยมุ่งเน้นการสังเคราะห์ความหมายของตัวบทกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยในเชิงระบบมากกว่าการเก็บข้อมูลภาคสนาม เน้นการวิเคราะห์กฎหมายในฐานะระบบของบรรทัดฐาน (normative legal system) โดยใช้วิธีการตีความกฎหมาย (legal interpretation) ในหลายระดับ ได้แก่ การตีความตามตัวอักษร (textual interpretation) การตีความตามเจตนารมณ์ (purposive interpretation) และ

การตีความเชิงระบบ (systemic interpretation) เพื่อทำความเข้าใจความหมายและขอบเขตของบทบัญญัติมาตรา 144 อย่างรอบด้าน และอาศัยการวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (case law analysis) เพื่อสกัดหลักเกณฑ์ (legal principles) และรูปแบบการให้เหตุผล (judicial reasoning) ที่ศาลใช้ในการวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งช่วยให้สามารถอธิบายการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงใช้การวิเคราะห์เชิงแนวคิด (conceptual analysis) และการสังเคราะห์ทางกฎหมาย (legal synthesis) เพื่อเชื่อมโยงบทบัญญัติกฎหมายกับกรอบแนวคิดทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง อันทำให้สามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางกฎหมายกับพฤติกรรมของผู้ใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในบริบทของมาตรา 144 ซึ่งมีลักษณะเป็นกลไกที่มีได้เพียงกำหนดขอบเขตอำนาจ แต่ยังมีผลต่อแรงจูงใจและพฤติกรรมของผู้แทนในกระบวนการงบประมาณ

2. แนวทางการวิเคราะห์ใช้แนวทางการวิเคราะห์แบบบูรณาการ (integrated doctrinal analysis) โดยเชื่อมโยงการตีความบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญเข้ากับกรอบแนวคิด ซึ่งประกอบด้วย 3 มิติหลัก ได้แก่ การจัดสรรอำนาจ การควบคุมผลประโยชน์ทับซ้อน และกลไกการบังคับใช้ ทั้งนี้ แต่ละมิติถูกนำมาใช้เป็น “กรอบวิเคราะห์เชิงระบบ” เพื่อประเมินบทบัญญัติมาตรา 144 ทั้งในเชิงโครงสร้างและผลกระทบ

(1) มิติการจัดสรรอำนาจ (allocation of power) การวิเคราะห์มุ่งพิจารณาว่าบทบัญญัติมาตรา 144 กำหนดหรือจำกัดขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณอย่างไร โดยเฉพาะการวิเคราะห์ลักษณะของอำนาจอธิปไตยในฐานะ “อำนาจเชิงลบ” (negative power) ที่สามารถตรวจสอบหรือลดทอนงบประมาณได้ แต่ไม่สามารถกำหนดหรือเพิ่มรายการงบประมาณใหม่ได้ การวิเคราะห์ในมิตินี้จึงเน้นการทำความเข้าใจโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (power relationship) และผลของข้อจำกัดที่มีต่อบทบาทเชิงนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติ

(2) มิติการควบคุมผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest control) การวิเคราะห์มุ่งพิจารณาขอบเขตและลักษณะของข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 144 โดยเฉพาะการตีความคำว่า “มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม” ว่าครอบคลุมพฤติกรรมในระดับใด และมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนอย่างไร การวิเคราะห์ในมิตินี้จึงมุ่งสกัดเกณฑ์ในการพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผลประโยชน์จากงบประมาณ (interest linkage) และประเมินระดับความเข้มงวดของข้อจำกัดในเชิงพฤติกรรม

(3) มิติการบังคับใช้ (enforcement mechanism) การวิเคราะห์มุ่งศึกษากลไกทางรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการตรวจสอบ และลงโทษการฝ่าฝืนมาตรา 144 โดยเฉพาะบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยและกำหนดผลทางกฎหมาย เช่น การสิ้นสุดสมาชิกภาพ การเพิกถอนสิทธิทางการเมือง และความรับผิดชอบทางคลัง การวิเคราะห์ในมิตินี้จึงเน้นการทำความเข้าใจรูปแบบการให้เหตุผลของศาล (judicial reasoning) และผลของบทลงโทษต่อพฤติกรรมของผู้แทนในเชิงการยับยั้ง (deterrence effect)

แนวทางการวิเคราะห์ทั้ง 3 มิตินี้ช่วยให้สามารถศึกษามาตรา 144 ในลักษณะเชิงบูรณาการ โดยเชื่อมโยงโครงสร้างกฎหมายเข้ากับข้อจำกัดเชิงพฤติกรรมและผลของกลไกบังคับใช้ อันนำไปสู่ความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับผลกระทบของบทบัญญัติดังกล่าวต่อทั้งกระบวนการงบประมาณและบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประชาธิปไตย

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ดำเนินการภายใต้กรอบของการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) โดยมุ่งรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทางกฎหมายและวิชาการที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 144 อย่างเป็นระบบ ซึ่งประกอบด้วย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยในแต่ละฉบับ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง งานวิชาการและบทวิเคราะห์ทางกฎหมาย และเอกสารทางกฎหมายและคำวินิจฉัยของต่างประเทศในลักษณะเปรียบเทียบ ในการคัดเลือกเอกสารผู้วิจัยใช้เกณฑ์ความเกี่ยวข้อง (relevance) โดยพิจารณาว่าเอกสารนั้นมีเนื้อหาเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการงบประมาณการควบคุมผลประโยชน์ทับซ้อน หรือบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติหรือไม่ และใช้เกณฑ์ความน่าเชื่อถือ (credibility) โดยพิจารณาจากแหล่งที่มา เช่น เอกสารทางราชการ คำวินิจฉัยของศาลงาน วิจัยที่ผ่านการตีพิมพ์หรือบทความทางวิชาการที่ได้รับการยอมรับ นอกจากนี้ การเก็บข้อมูลยังครอบคลุมการคัดเลือก “กรณีศึกษาเชิงคำวินิจฉัย” (case selection) โดยมุ่งเน้นคดีของศาล

รัฐธรรมนูญที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการตีความมาตรา 144 โดยเฉพาะคดีที่สะท้อนประเด็นหลัก ได้แก่ การพิจารณาว่าการกระทำใดเข้าข่าย “มีส่วนได้เสีย” การเชื่อมโยงพฤติกรรมของผู้แทนกับผลของการจัดสรรงบประมาณ และการกำหนดผลทางกฎหมายและบทลงโทษ ทั้งนี้ การคัดเลือกคดีให้หลัก Purposive Sampling กล่าวคือ เลือกเฉพาะคดีที่มีนัยสำคัญต่อการพัฒนาหลักกฎหมายและการตีความ ในส่วนของการศึกษาเชิงเปรียบเทียบการรวบรวมข้อมูลยังครอบคลุมเอกสารทางกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหราชอาณาจักร โดยมุ่งเน้นคดีหรือหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกระบวนการงบประมาณ ขอบเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และกลไกการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อใช้เป็นฐานในการเปรียบเทียบเชิงหลักการกับระบบกฎหมายไทย

4. การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การผสมผสานการวิเคราะห์เชิงกฎหมาย (doctrinal analysis) การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (comparative analysis) และการวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิด (analytical framework: 3-step test) เพื่อให้สามารถอธิบายมาตรา 144 ได้ทั้งในมิติของโครงสร้างกฎหมายพฤติกรรมทางการเมืองและผลกระทบเชิงระบบ ดังนี้

(1) การวิเคราะห์เชิงกฎหมาย โดยมุ่งตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมาตรา 144 ผ่านการวิเคราะห์ในหลายระดับ ได้แก่ การตีความตามตัวบท การตีความตามเจตนารมณ์ และการตีความเชิงระบบ เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจทั้งความหมาย ขอบเขต และโครงสร้างของบทบัญญัติดังกล่าวอย่างรอบด้าน นอกจากนี้ การวิเคราะห์ยังครอบคลุมถึงการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะ “แหล่งก่อกำเนิดของหลักกฎหมาย” (source of legal principles) โดยมุ่งสกัดทั้งหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้และรูปแบบการให้เหตุผล (judicial reasoning) ซึ่งสะท้อนแนวโน้มของการตีความมาตรา 144 ในลักษณะเชิงขยายและเน้นผลของพฤติกรรมมากกว่ารูปแบบทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว ในเชิงวิพากษ์การวิเคราะห์เชิง Doctrinal ยังได้เชื่อมโยงกับมุมมองและข้อโต้แย้งของนักวิชาการไทยที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตของคำว่า “มีส่วนได้เสีย” ความเหมาะสมของบทลงโทษทางรัฐธรรมนูญ และผลกระทบต่อบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ การนำข้อถกเถียงทางวิชาการมาประกอบการวิเคราะห์ช่วยให้สามารถประเมินบทบัญญัติมาตรา 144 ได้ในมิติที่ลึกกว่าการตีความตัวบทและเปิดพื้นที่สำหรับการอภิปรายเชิงหลักการ

(2) การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ ถูกนำมาใช้เพื่อศึกษาความแตกต่างของแนวทางการควบคุมกระบวนการงบประมาณระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหราชอาณาจักร โดยมุ่งเปรียบเทียบในประเด็นสำคัญ ได้แก่ ขอบเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ รูปแบบของกลไกควบคุม และลักษณะของบทลงโทษ การวิเคราะห์ดังกล่าวมิได้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อเปรียบเทียบเชิงพรรณนา แต่เป็นการวิเคราะห์เชิงหลักการ (principle-based comparison) เพื่อให้เห็นความแตกต่างในระดับของแบบจำลองการกำกับการเมืองการคลัง (models of fiscal governance) โดยเฉพาะการเปรียบเทียบระหว่างระบบที่ใช้กลไกทางการเมืองและสถาบันเป็นหลักกับระบบของไทยที่ใช้กลไกทางรัฐธรรมนูญและบทลงโทษเชิงตุลาการในระดับสูง นอกจากนี้ การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบยังถูกใช้เป็นฐานในการประเมินความเหมาะสม (normative assessment) ของมาตรา 144 โดยอาศัยข้อถกเถียงของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ เพื่อพิจารณาว่า ระดับของการควบคุมและบทลงโทษดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนและหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่

(3) การวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิด (analytical framework: 3-step test) ในลักษณะของ “แบบทดสอบเชิงวิเคราะห์” (analytical framework) ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ การวิเคราะห์การจัดสรรอำนาจ (allocation test) มุ่งพิจารณาว่า บทบัญญัติหรือพฤติกรรมที่เป็นประเด็นมีผลต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างไร โดยเฉพาะการจำกัดบทบาทของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณ การวิเคราะห์ผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest test) มุ่งตรวจสอบความเชื่อมโยงระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผลประโยชน์จากการใช้งบประมาณ ทั้งในทางตรงและทางอ้อม โดยอาศัยแนวคำวินิจฉัยของศาลและข้อถกเถียงของนักวิชาการเป็นฐานในการกำหนดขอบเขตของการพิจารณา และการวิเคราะห์กลไกบังคับใช้ (enforcement test) มุ่งพิจารณาทบทวนของศาลรัฐธรรมนูญและลักษณะของบทลงโทษ รวมถึงผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายต่อพฤติกรรมของผู้แทนในเชิงการยับยั้ง ทั้งนี้ การวิเคราะห์ตามกรอบ

3 ขั้นตอนดังกล่าว มิได้เป็นเพียงเครื่องมือในการตีความกฎหมาย แต่ยังถูกใช้เพื่อพัฒนา “ฉากทัศน์เชิงวิเคราะห์” (analytical scenarios) ที่สะท้อนผลลัพธ์ที่เป็นไปได้ของการบังคับใช้มาตรา 144 เช่น ฉากทัศน์ของการควบคุมที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริต ฉากทัศน์ของการยับยั้งพฤติกรรมของผู้แทนในระดับสูง (chilling effect) และฉากทัศน์ของความตึงเครียดระหว่างการควบคุมกับหลักประชาธิปไตยแบบผู้แทน

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการลงพื้นที่กับข้อจำกัดเชิงกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 สามารถสรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

1. พัฒนาการของบทบัญญัติมาตรา 144 ในรัฐธรรมนูญไทย

การวิเคราะห์พัฒนาการของมาตรา 144 ในรัฐธรรมนูญไทยมักเริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา แต่ในเชิงหลักการแล้ว รากฐานของข้อจำกัดต่อบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณสามารถสืบย้อนไปได้ถึงรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 มาตรา 133 ซึ่งได้กำหนดทั้งข้อจำกัดในการแปรญัตติและกลไกควบคุมกระบวนการพิจารณางบประมาณไว้อย่างเป็นระบบ บทบัญญัติดังกล่าวจึงอาจถือได้ว่าเป็น “ต้นแบบเชิงโครงสร้าง” (structural prototype) ของการจำกัดอำนาจรัฐสภาในด้านงบประมาณ ซึ่งต่อมาได้รับการพัฒนาให้มีความเข้มงวดมากยิ่งขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับหลัง ในช่วงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณมีลักษณะเป็น “ข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง” (structural limitation) ที่มุ่งรักษาลักษณะการริเริ่มงบประมาณโดยฝ่ายบริหาร (executive initiative) เป็นสำคัญโดยการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติแปรญัตติในลักษณะที่เพิ่มภาระงบประมาณของรัฐ อย่างไรก็ตาม กลไกดังกล่าวยังคงอยู่ในระดับของการกำหนดขอบเขตอำนาจ (allocation of competence) โดยไม่มีการกำหนดข้อห้ามเชิงพฤติกรรมหรือบทลงโทษเฉพาะบุคคล อันสะท้อนแนวคิดของระบบที่ยังคงอาศัย “ความรับผิดชอบทางการเมือง” (political accountability) เป็นกลไกหลักในการควบคุม ต่อมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 แม้โครงสร้างพื้นฐานของการจัดสรรอำนาจจะยังคงเดิม แต่ปรากฏการพัฒนาเชิงแนวคิดที่สำคัญ คือ การให้ความสำคัญกับการป้องกันการใช้งบประมาณเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง (pork barrel politics) และการควบคุมผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้แทนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม กลไกที่ใช้ยังคงเป็น “ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่มีลักษณะป้องกันล่วงหน้า” (preventive structural constraints) โดยยังมิได้พัฒนาไปสู่การกำหนดบทลงโทษทางรัฐธรรมนูญในระดับที่สามารถส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเมืองของบุคคลโดยตรง

จุดเปลี่ยนเชิงโครงสร้างของมาตรา 144 ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งได้ยกระดับบทบัญญัติดังกล่าวให้เป็น “กลไกควบคุมแบบผสม” (hybrid control mechanism) ที่ผสมผสานทั้งข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ข้อห้ามเชิงพฤติกรรม และกลไกบังคับใช้ผ่านองค์กรตุลาการ โดยมีการขยายขอบเขตของข้อห้ามเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียให้ครอบคลุมทั้งทางตรงและทางอ้อม และที่สำคัญ คือ การกำหนดบทลงโทษทางรัฐธรรมนูญที่มีความรุนแรงและมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานะของผู้แทน เช่น การสิ้นสุดสมาชิกภาพ การเพิกถอนสิทธิทางการเมือง และความรับผิดทางอาญา การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการเคลื่อนตัวจากระบบที่อาศัย “กลไกทางการเมือง” ไปสู่ระบบที่ใช้ “กลไกทางกฎหมายและตุลาการ” เป็นเครื่องมือหลักในการกำกับพฤติกรรมของผู้แทนซึ่งในเชิงทฤษฎีสามารถอธิบายได้ว่าเป็นการเปลี่ยนจาก Political Enforcement ไปสู่ Constitutional Enforcement โดยตรง ในเชิงวิเคราะห์พัฒนาการของมาตรา 144 จึงมิได้เป็นเพียงการเพิ่มข้อห้าม หากแต่เป็นการออกแบบ “โครงสร้างแรงจูงใจใหม่” (reconfiguration of incentive structure) ที่เพิ่มเติมทุนของพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์อย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้ผู้แทนมีแนวโน้มปรับพฤติกรรมไปในลักษณะระมัดระวังหรือหลีกเลี่ยงความเสี่ยงมากขึ้น อันนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่ในทางวิชาการเรียกว่า Legislative Chilling Effect ดังนั้น เมื่อพิจารณาในภาพรวม พัฒนาการของมาตรา 144 จึงสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มของรัฐธรรมนูญไทยที่มุ่งใช้กลไกเชิงกฎหมายและบทลงโทษในการควบคุมการเมืองการคลังมากขึ้น โดยแลกมาด้วยความตึงเครียดเชิงโครงสร้างระหว่างเป้าหมายในการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายกับการดำรงไว้ซึ่งบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน

2. โครงสร้างอำนาจในการจัดสรรงบประมาณของรัฐภายใต้บทบัญญัติมาตรา 144

มาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มิได้เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในกระบวนการงบประมาณ หากแต่มีลักษณะเป็น “กลไกควบคุมพฤติกรรมทางการเมือง” (behavioral constitutional control) ที่มุ่งกำกับการตัดสินใจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยตรง กล่าวคือ นอกจากการจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในเชิงโครงสร้างแล้วบทบัญญัตินี้ยังใช้ “บทลงโทษทางรัฐธรรมนูญ” เป็นเครื่องมือในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้แทนให้หลีกเลี่ยงการมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งสะท้อนการเปลี่ยน ผ่านจากรูปแบบการกำกับแบบ Rule-Based ไปสู่รูปแบบที่เน้น Incentive-Based และ Sanction-Based อย่างมีนัยสำคัญ

ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 หลักการริเริ่มงบประมาณโดยฝ่ายบริหาร (executive initiative in budgeting) ได้รับการรับรองอย่างชัดเจนในฐานะหลักการพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญด้านการคลัง โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทจำกัดอยู่ในกรอบของการพิจารณา ตรวจสอบ และให้ความเห็นชอบ โดยมีข้อจำกัดสำคัญ คือ ไม่สามารถแปรญัตติในลักษณะที่เพิ่มรายจ่ายของรัฐได้ เมื่อพิจารณาในเชิงโครงสร้าง ผลของการรวมศูนย์อำนาจโดยการจำกัดบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มหรือกำหนดนโยบายการใช้จ่ายใหม่ อันนำไปสู่การลดทอนอำนาจต่อรอง (bargaining power) ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการงบประมาณ และทำให้โครงสร้างการกำหนด นโยบายการคลังมีลักษณะโน้มเอียงไปสู่ “ระบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจนำ” (executive-dominant system) อย่างมีนัยสำคัญ

จากข้อจำกัดของมาตรา 144 ส่งผลให้อำนาจของรัฐสภาในการจัดสรรงบประมาณมีลักษณะเป็น “อำนาจเชิงลบ” (negative power) กล่าวคือ รัฐสภาสามารถพิจารณาตัดหรือปรับลดรายการงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอได้ แต่ไม่สามารถเพิ่มหรือกำหนดทิศทางใหม่ของการใช้จ่ายในเชิงนโยบายได้อย่างมีนัยสำคัญ ในเชิงวิเคราะห์ ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้เกิดคำถามสำคัญในเชิงหลักการว่า รัฐสภายังคงมีบทบาทในการ “จัดสรรงบประมาณ” (budget allocation) ได้จริงหรือไม่ หรือบทบาทดังกล่าวได้ถูกจำกัดให้เหลือเพียงการเป็น “ผู้ยับยั้ง” (veto player) ที่สามารถปฏิเสธข้อเสนอของฝ่ายบริหารได้ แต่ไม่สามารถเสนอทางเลือก เติมนโยบายได้อย่างแท้จริง สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างจากระบบที่รัฐสภามีบทบาทเชิงรุก (active allocation role) ซึ่งสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของงบประมาณไปสู่ระบบที่รัฐสภามีบทบาทเชิงรับ (reactive oversight role) โดยเน้นการตรวจสอบมากกว่าการกำหนดนโยบาย อันเป็นการเปลี่ยนแปลง ที่มีผลต่อสมดุลของอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบรัฐธรรมนูญ

3. ผลกระทบของบทบัญญัติมาตรา 144 ต่อบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชน

ในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทสำคัญในฐานะ “ตัวกลางเชิงสถาบัน” (institutional intermediary) ระหว่างประชาชนกับรัฐโดยทำหน้าที่สะท้อนความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งในทางปฏิบัติงบประมาณของรัฐถือเป็นเครื่องมือหลักในการแปลงความต้องการดังกล่าวไปสู่การดำเนินการเชิงรูปธรรม ในเชิงทฤษฎีบทบาทดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ Representative Democracy ที่มีได้มองผู้แทนเพียงในฐานะผู้ลงมติ (voting agent) หากแต่เป็น “ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย” (policy participant) ซึ่งมีหน้าที่เชื่อมโยงผลประโยชน์ของประชาชนกับกระบวนการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อจำกัดของมาตรา 144 ได้เกิดความตึงเครียดเชิงหลักการระหว่าง “หน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชน” กับ “ข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญ” กล่าวคือ การที่ผู้แทนพยายามผลักดันโครงการหรือทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ซึ่งโดยปกติถือเป็นสาระสำคัญของการเป็นตัวแทนอาจถูกตีความว่าเป็นการมีส่วนได้เสียในงบประมาณทั้งทางตรงหรือทางอ้อม สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า มาตรา 144 มิได้เพียงกำหนดข้อจำกัดทางกฎหมายหากแต่เข้าไป “นิยามใหม่” (redefine) ขอบเขตของบทบาทผู้แทนโดยจำกัดความเชื่อมโยงระหว่างผู้แทนกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณในระดับโครงสร้าง นอกจากนี้ งานวิชาการยังชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของมาตรา 144 ต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนของประชาชน โดยเฉพาะในมิติของการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการสะท้อนความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่

การกำหนดข้อห้ามที่ครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง “ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม” ประกอบกับบทลงโทษที่มีความรุนแรง อาจก่อให้เกิดภาวะที่ผู้แทนหลีกเลี่ยงการมีบทบาทเชิงรุก (self-restraint) ส่งผลให้กระบวนการงบประมาณสูญเสียลักษณะของพื้นที่ทางการเมืองที่เปิดให้มีการต่อรองและการเป็นตัวแทนอย่างแท้จริง

ข้อจำกัดตามมาตรา 144 ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถมีบทบาทเชิงรุกในการผลักดันโครงการหรือเจรจาต่อรองงบประมาณได้อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของบทบาทผู้แทน จากเดิมที่เป็น “ผู้กำหนดนโยบาย” (policy actor) ไปสู่การเป็น “ผู้ให้ความเห็นชอบ” (approving body) ภายใต้กรอบข้อเสนองของฝ่ายบริหาร การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนการลดทอนอำนาจเชิงสาระ (substantive power) ของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณ กล่าวคือ แม้รัฐสภาจะยังคงมีบทบาทในเชิงกระบวนการ (procedural role) แต่กลับมีข้อจำกัดอย่างมากในการกำหนดเนื้อหาของนโยบายการคลัง ผลที่ตามมา คือ กระบวนการงบประมาณสูญเสียลักษณะของการเป็น “พื้นที่แห่งการต่อรองทางการเมือง” (arena of political bargaining) ซึ่งโดยปกติควรเปิดโอกาสให้ผู้แทนจากหลากหลายพื้นที่สามารถสะท้อนและแข่งขันกันในการนโยบาย กลายเป็นกระบวนการที่มีลักษณะรวมศูนย์และถูกกำหนดจากฝ่ายบริหารเป็นหลัก สถานการณ์ดังกล่าวอาจนำไปสู่การลดทอน “คุณค่าของการเป็นตัวแทน” (representative value) และทำให้รัฐสภาเปลี่ยนบทบาทจากสถาบันทางการเมืองที่มีพลวัต ไปสู่สถาบันที่มีลักษณะเชิงรับและจำกัดบทบาทในเชิงสาระ ผลจากผลกระทบระหว่างข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ความไม่แน่นอนของการตีความ และบทลงโทษที่มีความรุนแรงของมาตรา 144 ได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “Legislative Chilling Effect” กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีแนวโน้มประพฤติกรรมไปในทิศทางที่หลีกเลี่ยงความเสี่ยง (risk-averse behavior) โดยลดหรือหลีกเลี่ยงการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ แม้ในกรณีที่การกระทำนั้นอาจอยู่ในขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ

การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการลงพื้นที่กับข้อจำกัดเชิงกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 สามารถนำผลการวิจัยมาอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. จากผลการวิจัยที่พบว่ามาตรา 144 ได้ถูกออกแบบขึ้นบนฐานของแนวคิดการป้องกันการทุจริตเชิงโครงสร้าง (structural anti-corruption) และการรักษาวินัยทางการคลัง (fiscal discipline) โดยมีมุ่งจำกัดพฤติกรรมของผู้แทนที่อาจนำไปสู่การใช้งบประมาณเพื่อประโยชน์ทางการเมือง อย่างไรก็ตาม การกำหนดข้อห้ามที่มีลักษณะกว้าง โดยเฉพาะการห้าม “มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม” ได้ก่อให้เกิดความตึงเครียดเชิงหลักการกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนของประชาชน กล่าวคือ ในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (representative democracy) การสะท้อนความต้องการของประชาชนผ่านกระบวนการงบประมาณถือเป็นหน้าที่หลักของผู้แทน แต่ภายใต้ข้อจำกัดของมาตรา 144 การดำเนินการดังกล่าวอาจถูกตีความว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้เสียต้องห้าม ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนในขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ และนำไปสู่การลดทอนบทบาทเชิงสาระของรัฐสภาในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ สอดคล้องกับข้อค้นพบที่ชี้ให้เห็นว่า มาตรา 144 มิได้เพียงจำกัดอำนาจเชิงโครงสร้าง หากแต่ส่งผลต่อ “พฤติกรรมของผู้แทน” (behavioral impact) อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการลดแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมเชิงรุกในกระบวนการงบประมาณ

2. จากผลการวิจัยที่พบว่าศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญในการกำหนดความหมาย และขอบเขตของมาตรา 144 ผ่านแนวทางการตีความที่เน้น “สาระของพฤติกรรมและผลลัพธ์” (substantive approach) มากกว่ารูปแบบของการกระทำ โดยเฉพาะการขยายความคำว่า “มีส่วนร่วมได้เสีย” ให้ครอบคลุมถึงความเชื่อมโยงทางอ้อมในเชิงโครงสร้าง แนวทางดังกล่าวส่งผลให้กระบวนการงบประมาณ ซึ่งเดิมเป็นพื้นที่ของการตัดสินใจทางการเมือง ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาทางกฎหมาย (legalization of political process) และก่อให้เกิดปรากฏการณ์การตุลาการภิวัตน์ (judicialization of politics) อย่างชัดเจน ในเชิงวิเคราะห์แม้บทบาทของศาลจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของการบังคับใช้กฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการทุจริตเชิงนโยบาย แต่ในอีกด้านหนึ่ง การตีความที่มีลักษณะขยายขอบเขต (expansive interpretation) และการ

ใช้บทลงโทษที่เข้มงวดอาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนทางกฎหมาย (legal uncertainty) และเพิ่มความเสี่ยงในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทน

3. จากผลการวิจัยที่พบว่าการผสมผสานระหว่างข้อห้ามที่มีลักษณะกว้างและบทลงโทษที่มีความรุนแรง ได้นำไปสู่ปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “ผลยับยั้งเชิงนิติบัญญัติ” (legislative chilling effect) กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีแนวโน้มหลีกเลี่ยงการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ เพื่อป้องกันความเสี่ยงในการถูกดำเนินการทางรัฐธรรมนูญ ในเชิงทฤษฎีปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมจาก “ผู้แทนเชิงรุก” (active representative) ไปสู่ “ผู้แทนที่หลีกเลี่ยงความเสี่ยง” (risk-averse representative) ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพของกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) เนื่องจากลดระดับของการอภิปราย การต่อรอง และการมีส่วนร่วมในเชิงนโยบาย ส่วนความเหมาะสมของบทลงโทษทางรัฐธรรมนูญในแง่ของหลักความได้สัดส่วน (principle of Proportionality) กล่าวคือ การกำหนดบทลงโทษที่มีผลร้ายแรง เช่น การเพิกถอนสิทธิทางการเมือง อาจไม่สอดคล้องกับลักษณะของการกระทำในบางกรณี นอกจากนี้ ความไม่ชัดเจนของถ้อยคำในบทบัญญัติโดยเฉพาะคำว่า “มีส่วนเกี่ยวข้องกับทางอ้อม” ยังส่งผลกระทบต่อหลักความแน่นอนของกฎหมาย (legal certainty) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของนิติรัฐ (rule of law) และก่อให้เกิดความเสี่ยงในการตีความที่ไม่สม่ำเสมอ

การเปลี่ยนผ่านของมาตรา 144 จากกลไกเชิงโครงสร้างสู่การกำกับพฤติกรรมทางการเมือง จากผลการศึกษาที่ปรากฏในบทก่อนหน้านี้ สามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ว่า มาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดข้อจำกัดในกระบวนการงบประมาณ หากแต่เป็นกลไกที่มีบทบาทเชิงโครงสร้างใน “การกำกับการเมืองการคลัง” (constitutional regulation of fiscal politics) โดยมีผลทั้งต่อการจัดสรรอำนาจและพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองข้อค้นพบสำคัญของงานวิจัยนี้อยู่ที่การเปลี่ยนผ่านของมาตรา 144 จาก “เครื่องมือจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ” ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ไปสู่ “เครื่องมือควบคุมพฤติกรรมทางการเมือง” ที่มีลักษณะเชิงลงโทษ (punitive mechanism) อย่างเด่นชัดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการออกแบบกฎหมาย

1.1 การกำหนดนิยาม “การมีส่วนเกี่ยวข้องโดยทางอ้อม” ให้มีความชัดเจน ควรกำหนดนิยามหรือหลักเกณฑ์เชิงบรรทัดฐาน (normative criteria) ของคำว่า “การมีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม” ให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยอาจกำหนดองค์ประกอบขั้นต่ำ เช่น

(1) ต้องมี “ความเชื่อมโยงเชิงเหตุและผลอย่างมีนัยสำคัญ” (substantial causal link) ระหว่างการกระทำกับผลของการจัดสรรงบประมาณ

(2) ต้องมี “ลักษณะของผลประโยชน์เฉพาะเจาะจง” (specific and identifiable benefit) ไม่ใช่เพียงผลประโยชน์ทั่วไปในฐานะผู้แทน การกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาความไม่แน่นอนของกฎหมาย และจำกัดการตีความที่กว้างเกินสมควร

1.2 การปรับระดับบทลงโทษให้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ควรพิจารณาปรับโครงสร้างบทลงโทษจาก “One-Size-Fits-All Sanction” ไปสู่ระบบ “Graduated Sanctions” โดยจำแนกระดับความร้ายแรงของการกระทำ เช่น

- (1) ระดับเบา: มาตรการเชิงตักเตือนและจำกัดสิทธิชั่วคราว
- (2) ระดับกลาง: การพักการปฏิบัติหน้าที่และจำกัดบทบาททางสถาบัน
- (3) ระดับรุนแรง: การพ้นจากตำแหน่งและเพิกถอนสิทธิทางการเมือง

1.3 การพัฒนากลไกคุ้มครองเชิงกระบวนการ ควรตั้งอยู่บนฐานของหลักนิติรัฐและหลักกระบวนการที่เป็นธรรม ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานพยานหลักฐาน สิทธิในการชี้แจงและโต้แย้ง หลักสันนิษฐานความสุจริต

2. ข้อเสนอแนะเชิงหลักกฎหมายและการตีความ

2.1 ศาลรัฐธรรมนูญควรพัฒนาเกณฑ์การวินิจฉัยในลักษณะของ “Substantial Involvement Test” โดยกำหนดว่าการกระทำจะเข้าข่ายต้องห้ามก็ต่อเมื่อ (1) มีการกระทำที่เกินกว่าหน้าที่ของผู้แทนตามปกติ (2) มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของการจัดสรรงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ (3) มีความเชื่อมโยงกับผลประโยชน์เฉพาะของผู้กระทำ ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวจะช่วยจำกัดการตีความที่ครอบคลุมพฤติกรรมทั่วไปของผู้แทน

2.2 การนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ในการวินิจฉัยอย่างเป็นระบบ ศาลควรใช้หลัก Proportionality Test ในการพิจารณาทั้งในส่วนของการตีความขอบเขตข้อห้าม และการกำหนดผลทางกฎหมาย โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดพฤติกรรมอยู่ในพื้นที่สีเทา (grey zone) ระหว่างการทำหน้าที่กับการแทรกแซงงบประมาณ

เอกสารอ้างอิง

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2563). *กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). วิญญูชน.
- ฐาภา ศิริฤทธิ์วัฒนา. (2568). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย* (พิมพ์ครั้งที่ 9). วิญญูชน.
- มานิตย์ จุมปา. (2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร* (พิมพ์ครั้งที่ 2). สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2541). *คำอธิบายกฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). นิติธรรม.
- สุปรียา แก้วละเอียด. (2565). *กฎหมายการคลัง: ภาควิชาประมาณแผ่นดิน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). วิญญูชน.
- เอื้ออารีย์ อิงจะนิล. (2565). *หลักกฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). วิญญูชน.
- Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. H. (Eds.). (2013). *The international handbook of public financial management*. Palgrave Macmillan.
- Carolan, E. (2009). *The new separation of powers: A theory for the modern state*. Oxford University Press.
- Fung, A., & Thompson, D. (2025). Conflict of interest in government: Avoiding ethical and conceptual mistakes. *Governance*, 38(1), e12870.
- McCoy, M. S., & Emanuel, E. J. (2017). Why there are no “potential” conflicts of interest. *Journal of the American Medical Association*, 317(17), 1721-1722.
- Mikesell, J. (2017). *Fiscal administration* (10th ed.). Cengage Learning.
- Santiso, C. (2009). *The political economy of government auditing: Financial governance and the rule of law in Latin America and beyond*. Routledge.
- Schick, A. (2007). *The federal budget: Politics, policy, process* (3rd ed.). Brookings Institution Press.
- Thompson, D. F. (1993). Understanding financial conflicts of interest. *New England Journal of Medicine*, 329(8), 573-576.
- Vile, M. J. C. (1998). *Constitutionalism and the separation of powers* (2nd ed.). Liberty Fund.
- White, M. C. (1993). Battle escalates against pork-barrel politics. *Eos, Transactions American Geophysical Union*, 74(42), 481-483.
- Wildavsky, A. (1986). *Budgeting: A comparative theory of the budgeting process*. Transaction Publishers.