

บทที่ 5

ปัญหาการเสนอร่างกฎหมายในระบบกฎหมายไทย

การพิจารณาปัญหาการเสนอร่างกฎหมายในระบบกฎหมายไทย จะพิจารณาจากบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นใหญ่ ๆ 3 ประเด็น ดังนี้

5.1 ปัญหาการให้ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 139 บัญญัติให้ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการองค์กร และกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ และการที่มาตรา 142 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการขัดกับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ และไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณแผ่นดิน ดังนี้

5.1.1 ข้อพิจารณาทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยอื่น ๆ ทั้งนี้การแบ่งแยกอำนาจในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแต่ละรัฐย่อมแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ทางการเมือง และวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ในประเทศนั้น ๆ การแบ่งแยกอำนาจนี้เห็นได้จากความในมาตรา 3 ที่บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” โดยรัฐธรรมนูญมอบหมายให้รัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทาง

นิติบัญญัติ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหาร และให้ศาลเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการ การแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้เป็นการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อไม่ให้ไปรวมศูนย์ (Concentration) อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่การแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวก็ไม่ได้มีลักษณะแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดดังเช่นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 139 และมาตรา 142 บัญญัติให้ศาลมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เท่ากับเป็นการให้สิทธิศาลหรือฝ่ายตุลาการก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติ จึงถือว่าขัดกับทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากประเทศไทยปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะเป็นไปในลักษณะถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) โดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารสามารถก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจของอีกฝ่ายได้ กล่าวคือ แม้รัฐธรรมนูญจะมอบหมายให้รัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ แต่ก็เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเข้าไปร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ เช่น ให้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติเอง ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมาย และสามารถแสดงความประสงค์ของตนได้ว่าฝ่ายบริหารต้องการกฎหมายอย่างไร¹ มีสิทธิถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เป็นต้น ในขณะที่ฝ่ายบริหารก็เปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหาร เช่น ให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ให้มีสิทธิขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล โดยคณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ในขณะเดียวกันรัฐมนตรีแต่ละคนหรือหลายคนจะต้องรับผิดชอบในนโยบายและการบริหารงานของกระทรวงต่าง ๆ ด้วย และอยู่ในตำแหน่งได้นานเท่าที่สภายังคงให้ความไว้วางใจอยู่เท่านั้น เมื่อรัฐสภามีมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะหรือแต่ละคนแล้วแต่กรณี ก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง เป็นต้น ส่วนอำนาจตุลาการนั้นรัฐธรรมนูญมอบหมายให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการในการพิจารณาพิพากษารรคดีแต่เพียงผู้เดียว ไม่เปิดโอกาสให้องค์กรอื่นร่วมใช้อำนาจนี้กับศาล และในด้านกลับกันศาลก็ต้องจำกัดตนเองอยู่

¹ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2535), น. 150.

แต่เฉพาะกับการใช้อำนาจตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้ศาลร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ หรือทางบริหารกับองค์กรอื่น²

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะพบว่า ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย เนื่องจากถือว่าการจัดทำกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ร่วมกันของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเกิดจากการยอมรับว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเพื่อให้เป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ทางการเมือง สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานส่วนย่อยส่วนหนึ่งของประชาชนที่ใช้สิทธินี้ผ่านตัวแทนของตนคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีนั้นก็เนื่องมาจากการที่รัฐมนตรีมีหน้าที่ในการบริหารประเทศ เป็นผู้รู้ปัญหาและความต้องการของประเทศ และต้องรับผิดชอบต่อนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

ในขณะที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อพิจารณาจากทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ตลอดจนความเป็นมา ประกอบกับแนวความคิดที่ปรากฏในต่างประเทศแล้ว องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญถือเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่เป็นอำนาจบริหาร เพียงแต่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร เมื่อรัฐธรรมนูญมอบหมายให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหารแล้ว การบัญญัติให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจึงขัดกับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ

จากการศึกษาสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายในประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด เช่นเดียวกับประเทศไทย จะพบว่าประเทศเหล่านี้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยรัฐสภาใช้อำนาจในการอนุมัติร่างกฎหมาย ส่วนการประกาศใช้กฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ ในขณะที่ฝ่ายตุลาการหรือศาลไม่มีสิทธิก้าวล่วงเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติโดยการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), น. 64.

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเป็นการขัดกับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ

5.1.1.2 ข้อพิจารณาหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณแผ่นดิน

คำว่า “งบประมาณ” หากจะพิจารณาความหมายตามศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Budget” หมายถึงโครงการเก็บรายได้และรายจ่ายของรัฐที่เป็นโครงการโดยฝ่ายบริหาร ดังนั้น จะเห็นได้ว่าตามความหมายนี้งบประมาณจึงมิใช่เป็นเพียงบัญชีแสดงตัวเลขรายได้รายจ่ายโดยประมาณเท่านั้น แต่เป็นโครงการที่กำหนดว่ารัฐบาลจะทำกิจการอย่างใดบ้าง จะต้องจ่ายเงินเพื่อการใดในรายจ่ายประเภทใด เป็นจำนวนเงินเท่าใด และจะเก็บเงินรายได้หรือหารายได้อย่างไร จำนวนเท่าใด จึงจะพอจ่ายในช่วงเวลาหนึ่ง³

การจัดทำงบประมาณแบบปัจจุบันได้เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษในราวคริสต์ศตวรรษที่ 16-17 ซึ่งเป็นสมัยที่สภาสามัญ (House of Commons) ประสบความสำเร็จในการส่งวนอำนาจที่จะอนุมัติรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล การจัดทำงบประมาณในแบบปัจจุบันจึงมีความสัมพันธ์กับวิวัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะในการปกครองระบอบนี้ประชาชนต้องการควบคุมการรับและการจ่ายเงินของรัฐบาล⁴ ทำให้ผู้มีหน้าที่จัดทำงบประมาณคือฝ่ายบริหาร แต่อำนาจควบคุมดูแลเป็นของประชาชนหรือตัวแทนของประชาชน ซึ่งก็คือรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัตินั่นเอง ดังนั้น งบประมาณแผ่นดินจึงเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างภาชีในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรายได้ของรัฐและรายจ่ายของรัฐ ทำให้งบประมาณแผ่นดินต้องอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรืออำนาจของประชาชน⁵ งบประมาณแผ่นดินจึงมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

ประการแรก จัดทำโดยฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้นำเสนอของงบประมาณต่อรัฐสภา แสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้จัดทำงบประมาณ โดยได้พิจารณาตกลงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้วว่า

³ พัลลภ ศักดิ์โสภณ, วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณ และการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิวัฒนพานิช, 2547)

น. 2.

⁴ ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนพานิช, 2517), น. 23.

⁵ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เด็อนตุลา, 2551), น. 139.

กระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดจะทำงานหรือโครงการใดในการบริหารราชการแผ่นดิน และจะใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนเท่าใดในรอบปีงบประมาณ การให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำและนำเสนองบประมาณเพื่อขออนุมัติต่อรัฐสภานั้นย่อมเป็นหลักการที่ถูกต้อง เนื่องจากฝ่ายบริหารมีหน่วยงานด้านเทคนิคในการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ รวมทั้งล่วงรู้ความสามารถในการแสวงหารายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายตามงบประมาณ และเป็นผู้กำหนดแผนงานงาน หรือโครงการในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี

ประการที่สอง การจ่ายเงินนั้นจะกระทำได้โดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้อนุมัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาว่ารัฐบาลจะกระทำอันใดในการบริหารราชการแผ่นดินในรอบปีงบประมาณและจะใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนเท่าใด อยู่ภายใต้ขอบเขตนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ และประชาชนจะได้รับผลประโยชน์หรือผลกระทบอย่างไรในการดำเนินการนั้น หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นพ้องด้วย ก็จะไม่อนุมัติเงินนั้นให้ฝ่ายบริหารได้ และเนื่องจากเงินรายได้ของรัฐบาลที่นำมาใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่ได้มาจากภาษีอากรที่ราษฎรต้องจ่ายเงินให้กับรัฐ อำนาจในการพิจารณาย่อยเงินดังกล่าวจึงสมควรให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเป็นผู้พิจารณา⁶

ดังนั้น บรรดาเอกสารงบประมาณที่รัฐบาลจะนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัตินั้นต้องปรากฏให้เห็นเป็นหนึ่งเดียว คือจัดรวมอยู่ด้วยกัน รวบรวมไว้ด้วยกัน จะแยกส่วนแยกการนำมามอบ หรือไม่นำมามอบในคราวเดียวกันไม่ได้⁷ ลักษณะของงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวเป็นไปตามหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากการพิจารณาของรัฐสภามีใช่เพียงการพิจารณาเพียงตัวเลขเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาลงลึกไปในแต่ละแผนงานของฝ่ายบริหารว่ามีความจำเป็นมากน้อยแค่ไหน อย่างไร นอกจากนี้แม้ว่ารายจ่ายและรายได้นั้นสามารถจำแนกได้หลายประการด้วยหลักเกณฑ์หลายอย่าง แต่รัฐสภาไม่สามารถแยกพิจารณาเอกสารแต่ละส่วนคนละคราวได้ เนื่องจากเอกสารงบประมาณทั้งหมดนั้นมีความสัมพันธ์ที่จะต้องพิจารณาประกอบกันไปทั้งฉบับ มิเช่นนั้นแล้วจะมีแผนงานและนโยบายที่ซ้ำซ้อนกัน หรืออาจมีการตั้งจำนวนเงินงบประมาณของส่วนใดซ้ำซ้อนกัน จึงต้องพิจารณาในคราวเดียวกัน⁸ เพื่อให้การ

⁶ เฟิงอ๋าง, น. 2-3.

⁷ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 5 น. 156.

⁸ เฟิงอ๋าง, น. 157.

พิจารณาอนุมัติงบประมาณเป็นไปได้อย่างง่ายและมีประสิทธิภาพ หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยนั้นปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 167 จากแต่เดิมที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 139 และมาตรา 142 บัญญัติให้ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ นอกจากจะเป็นการขัดต่อทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจแล้วยังไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณแผ่นดินด้วย เนื่องจากในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นการจัดทำงบประมาณจะทำได้โดยฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้ได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนให้เข้ามาบริหารประเทศ ฝ่ายบริหารจึงต้องมีความเป็นเอกภาพในการหาเงิน ในการจัดเก็บภาษี เพื่อประกอบการจัดทำเอกสารงบประมาณเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ เมื่อศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายและหากร่างกฎหมายที่เสนอนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ย่อมจะส่งผลกระทบต่อความสมดุลของการวางแผนทางการคลังและทางเศรษฐกิจของรัฐ ทำให้รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลและบริหารงบประมาณต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อเตรียมการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อรัฐสภา โดยการแสดงแผนการใช้จ่ายงบประมาณในรอบระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณว่ารัฐบาลมีรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายจากกิจการใดบ้าง เป็นจำนวนเท่าใด มีวิธีการได้เงินมาอย่างไร เพื่อให้รัฐสภารับทราบประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

แม้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติให้ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้นั้น เนื่องจากเห็นว่าการให้เฉพาะคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการองค์กรของศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ จะทำให้เกิดการแทรกแซงการปฏิบัติงานขององค์กรเหล่านี้ และถ้ายอมให้มีการแก้ไขกฎหมายของศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ โดยองค์กรเหล่านี้ไม่สามารถแก้ไขได้เลย ก็จะทำให้เกิดการลิดรอนอำนาจโดยการขอเสนอแก้ไขหลายเรื่องซึ่งไม่ตรงกับความต้องการของศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนเห็นว่า ความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายความว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีความเป็นอิสระในทุกเรื่อง โดยเฉพาะการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเพื่อประกันความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในเรื่องของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ โดยรัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้

เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระ หากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรนั้นไม่เพียงพอ ก็สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง⁹ ดังนั้น การบัญญัติให้ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ จึงเท่ากับเป็นการให้อำนาจศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเข้าไปแทรกแซงการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยที่ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ได้มีความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภาดังเช่นฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่สอดคล้องกับการคลังในระบบประชาธิปไตยในเรื่องหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณแผ่นดิน ฉะนั้น ผู้เขียนเห็นว่าศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ควรจะมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

5.2 ปัญหาผู้รักษาการตามกฎหมายและผู้รับผิดชอบทางการเมือง

การกำหนดให้ของศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ มีประเด็นปัญหาคือ ในกรณีที่มีปัญหาจากการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้รักษาการ ประธานศาลและประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาหรือไม่ หากประธานศาลและประธานองค์กรอิสระไม่มีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภา ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อสภา โดยปัญหาผู้รักษาการและผู้รับผิดชอบทางการเมืองแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ ความหมายและประโยชน์ของผู้รักษาการตามกฎหมาย ความมุ่งหมายและรูปแบบในการตรวจสอบทางการเมือง และข้อพิจารณาอำนาจรักษาการและความรับผิดชอบทางการเมือง

5.2.1 ความหมายและประโยชน์ของผู้รักษาการตามกฎหมาย

ร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภานั้น หากเป็นการเสนอกฎหมายใหม่ มักจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รักษาการตามกฎหมายด้วย การมีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นก็เพื่อที่จะให้มี

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคท้าย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ดังนั้น ประโยชน์ในการที่มีบทบัญญัติเรื่องผู้รักษาการตามกฎหมาย จึงมีดังต่อไปนี้¹⁰

ประการแรก ทำให้มีรัฐมนตรีเจ้าของเรื่องแน่นอน ซึ่งถ้าจะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รักษาการตามกฎหมายแล้วก็ยากที่จะทราบได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดจะเป็นผู้ปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เช่น การเตรียมร่างพระราชกฤษฎีกาเตรียมงบประมาณสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ และวางระเบียบปฏิบัติเป็นรายละเอียด ตลอดจนการกำหนดแบบพิธีแบบฟอร์ม และการติดต่อกับราษฎรผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมายนั้น ๆ ฉะนั้น ถ้ากฎหมายจะไม่มีบทบัญญัติกล่าวถึงผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย ก็อาจมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหลายกระทรวงรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับเดียวกัน และอาจปฏิบัติงานก้าวก่ายหรือซ้ำซ้อนกัน หรืออาจไม่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นเลย เพราะเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของอีกกระทรวงหนึ่ง

ประการที่สอง ในชั้นการบัญญัติกฎหมายนั้น บทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายยังทำให้สภาผู้แทนราษฎรอยู่ในฐานะที่จะวินิจฉัยได้ว่า การปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ สมควรจะมีมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใด จึงจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

ประการที่สาม ทำให้สภาผู้แทนราษฎรอยู่ในฐานะที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้สะดวกยิ่งขึ้น เพราะเมื่อการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ขาดตกบกพร่องหรือไม่เหมาะสม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อาจตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย อาจเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นรายตัวได้

ประการสุดท้าย ทำให้ราษฎรสามารถติดต่อกับทางราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามกฎหมายได้ถูกต้อง เพราะบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายทำให้ทราบได้ว่ากระทรวงใดเป็นเจ้าหน้าที่

แม้การมีผู้รักษาการตามกฎหมายจะมีประโยชน์ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการ การที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมายใดให้มีรัฐมนตรีรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นหรือไม่ ก็แล้วแต่ว่ากฎหมายฉบับนั้นมีลักษณะซึ่งถ้าจะบัญญัติให้มีรัฐมนตรี

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ผู้รักษาการตามกฎหมาย,”

รักษาการจะอำนวยความสะดวกดังกล่าวมาแล้วหรือไม่ กฎหมายบางฉบับหาจะมีลักษณะเช่นนั้นไม่ ดังเช่น กฎหมายที่บัญญัติวางหลักกลาง ๆ ทัวไปไว้ อาทิ บัญญัติกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลใดไว้ ไม่ได้กำหนดภาระหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการอันใดเพื่อให้กฎหมายนั้นเกิดผล เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะอาญา หรือกฎหมายที่บัญญัติลักษณะทั่วไปไว้และกำหนดว่าถ้ามีกรณีจะต้องปฏิบัติการตามกฎหมายนั้น ก็จะต้องตราเป็นกฎหมายเฉพาะกรณีนั้นขึ้นอีกชั้นหนึ่ง เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น กฎหมายที่มีลักษณะเช่นว่านี้หาจะมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติให้มีรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ ไม่นอกจากนี้กฎหมายที่บัญญัติยกเลิกกฎหมายเดิมโดยมิได้บัญญัติกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการใดเพื่อผลแห่งการยกเลิกนั้นก็ดี กฎหมายที่ตราขึ้นหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเข้าไปอยู่ในกฎหมายเดิมโดยอัตโนมัติ และไม่มีบทบัญญัติเป็นเอกเทศอันทำให้ฝ่ายบริหารมีภาระใดขึ้นใหม่ และกฎหมายเดิมมีรัฐมนตรีรักษาการอยู่แล้ว หรือไม่มีเพราะด้วยเหตุเป็นกฎหมายที่มีลักษณะไม่ต้องด้วยความประสงค์ที่จะต้องมีผู้รักษาการดังกล่าวมาข้างต้นก็ดี กฎหมายเหล่านี้ก็ไม่ต้องมีบทบัญญัติให้มีรัฐมนตรีผู้รักษาการเช่นเดียวกัน

ดังนั้น ร่างกฎหมายใดมีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รักษาการตามกฎหมายแล้ว ผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องปฏิบัติ ดังนี้

ประการแรก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องสั่งการและควบคุมให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในกรณีที่กฎหมายฉบับเดียวกันมีรัฐมนตรีว่าการหลายกระทรวงเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย ก็เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีดังกล่าวที่จะดำเนินการไปเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนในกรณีที่จะต้องมีการประสานงานกับกระทรวงทบวง กรมอื่น ก็ต้องมีการปรึกษากัน

ประการที่สอง ในกรณีที่มีการดำเนินการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยสภาผู้แทนราษฎร คือ กระทู้ถาม หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายใด โดยปกติเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของเรื่องที่จะต้องชี้แจงต่อสภา

5.2.2. ความมุ่งหมายและรูปแบบในการตรวจสอบทางการเมือง

ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง (Political Accountability) สืบเนื่องมาจากว่า เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องลาออกจากตำแหน่งเนื่องจากรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจ ถือว่าเป็นความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ทางการเมืองในสมัยเก่า ได้แก่ การลาออกจากตำแหน่งของรัฐบาลอังกฤษภายใต้

การนำของ Lord North ในปี ค.ศ. 1782 และการลาออกของผู้นำอิตาลี คือ Depretis ในปี ค.ศ. 1876 และ Crispi ในปี ค.ศ. 1886 เป็นต้น และภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้นมา ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปที่นำเอาทฤษฎีไปประยุกต์ใช้ก็จะระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่ารัฐบาลอยู่ได้ด้วย ความไว้วางใจของรัฐสภา จึงเป็นการระบุอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) โดยรัฐสภาซึ่ง ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย¹¹ รัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ ก็ได้มีการระบุ หลักเกณฑ์นี้ไว้ เช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 บัญญัติไว้ในมาตรา 9 ว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแล ควบคุมกิจการของประเทศและมีอำนาจ ประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎร หรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้” รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 182 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามี อำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และรัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบัน มาตรา 178 บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 176 และต้องรับผิดชอบ ร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา อาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาและ คณะรัฐมนตรีมีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิ ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเด็ดขาด จะเห็นได้ว่ารัฐสภามีอำนาจหน้าที่ โดยตรงในการตรวจสอบคณะรัฐมนตรีว่าได้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่และมากน้อยเพียงใด การควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรี มีวิธีการที่สำคัญ คือ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป และการใช้กลไกคณะกรรมการ

การตั้งกระทู้ถามคือ คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาดำเนินขึ้น เพื่อให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตอบ โดยนัยนี้การตั้งกระทู้ถามจึงเป็นข้อสงสัยหรือคำถามใน ข้อเท็จจริงหรือนโยบายซึ่งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะต้องตอบ โดยอาจจะตอบในที่ประชุมสภา ของตน (สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี) หรืออาจตอบเป็นลายลักษณ์อักษรใน ราชกิจจานุเบกษาก็ได้¹² กระทู้ถามจึงเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญอย่าง หนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะจะทำให้ฝ่ายบริหารมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ดี

¹¹ สาโรช โชติพันธ์, “การควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), น. 393.

¹² วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ สุทธิแสงการพิมพ์, 2530), น. 512.

ยิ่งขึ้น เพราะการที่ถูกสมาชิกสภาตั้งกระทู้ถามย่อมแสดงถึงความผิดพลาดหรือบกพร่องในการปฏิบัติงานของรัฐมนตรี

การเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญและให้ผลที่เด็ดขาดตรงกับความหมายและความประสงค์ของการควบคุมฝ่ายบริหารมากที่สุด การเปิดอภิปรายทั่วไปมี 2 ประเภท คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ กับการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติไม่ไว้วางใจ การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะมักจะกระทำต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า การบริหารงานของรัฐบาลไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือบริหารงานผิดพลาด ซึ่งผลของการอภิปรายนั้นอาจทำให้รัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งได้ หรือฝ่ายบริหารอาจจะยุบสภา

การใช้กลไกคณะกรรมการกฤษฎีกา กรรมการหมายถึงบุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการเพื่อกระทำการสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ หรือกระทำกิจการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการอาจจำแนกได้เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา และคณะกรรมการวิสามัญ¹³ โดยคณะกรรมการย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษานั้นอยู่ได้

¹³ คณะกรรมการสามัญประจำสภา คือ กรรมการที่สภาเลือกและตั้งจากสมาชิกเท่านั้นประกอบเป็นกรรมการและตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา โดยมีจำนวนและคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภานั้น ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญ 35 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วย กรรมการจำนวน 15 คน ส่วนข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญ 22 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วย กรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน

คณะกรรมการวิสามัญ คือ กรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือไม่ได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น มีจำนวนตามที่ที่ประชุมสภากำหนดประกอบเป็นกรรมการ สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นในกรณีที่สภาพิจารณาเห็นว่า มีเหตุผลความจำเป็นในกิจการของสภาซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายของคณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่ง หรือเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญหลายคณะ เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้วก็จะสิ้นสภาพไป ส่วนจำนวนของกรรมการจะไม่มีกำหนดแน่นอนขึ้นอยู่กับมติของสภา

5.2.3 ข้อพิจารณาผู้รักษาการตามกฎหมายและผู้รับผิดชอบทางการเมือง

เนื่องจากประเทศไทยปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงอยู่ในลักษณะถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นวิธีการในการตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตรวจสอบว่าฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีได้มีการปฏิบัติกาให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ รูปแบบในการตรวจสอบ ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป และการใช้กลไกคณะกรรมการ ฉะนั้น เมื่อการปฏิบัติกาให้เป็นไปตามกฎหมายขาดตกบกพร่องหรือไม่เหมาะสม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็อาจตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ในปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้น หรืออาจเปิดอภิปรายทั่วไปรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ หากเห็นว่ารัฐมนตรีผู้นั้นจงใจฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ตนเป็นผู้รักษาการ หรือคณะกรรมการอาจเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงในเรื่องที่พิจารณาหรือสอบสวนอยู่ก็ได้

ฉะนั้น การกำหนดให้ผู้รักษาการตามกฎหมายคือรัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือรัฐมนตรีหลายกระทรวง จึงสอดคล้องกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปกติเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสภา การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายที่ประธานศาลหรือประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้รักษาการ จะทำให้ไม่มีผู้ที่จะต้องมาชี้แจงหรือรับผิดชอบต่อสภา ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมไม่อาจตั้งกระทู้ถาม หรือใช้กลไกคณะกรรมการ หรือขอเปิดอภิปรายทั่วไปประธานศาลหรือประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ไม่มีความรับผิดชอบต่อสภา ซึ่งแตกต่างจากคณะรัฐมนตรีที่ต้องรับผิดชอบต่อสภา¹⁴ และอยู่ในตำแหน่งได้ตราบเท่าที่สภายังให้ความไว้วางใจ

กล่าวโดยสรุปแล้ว การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้รักษาการในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ประธานศาลหรือประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้รักษาการ ประธานศาลหรือประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญย่อมไม่สามารถถูกตรวจสอบทางการเมืองได้ เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ไม่มีความรับผิดชอบต่อสภาต่อ

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 178

สภา เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติ เพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หากเกิดความผิดขึ้นในวงราชการ หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติซึ่งไม่สอดคล้องกับที่กฎหมายมอบอำนาจให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาย่อมไม่สามารถตั้งกระทู้ถามเรื่องดังกล่าวกับรัฐบาลได้ เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาและกำกับดูแลของรัฐบาล นอกจากนี้ รัฐมนตรีก็ไม่ได้เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงทำให้ไม่มีผู้รับผิดชอบต่อสภาในเรื่องดังกล่าว เป็นต้น

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

ประเทศไทยได้นำเอาหลักการริเริ่มในทางการคลังแผ่นดินเป็นของฝ่ายบริหารมาใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 โดยปรากฏอยู่ในข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นครั้งแรก และบัญญัติเรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 142 วรรคสอง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดสิทธิในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน แต่บทบัญญัติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการตีความว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ดังนี้

5.3.1 ข้อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินปรากฏอยู่ในมาตรา 142 วรรคสอง ดังนี้

“ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) (3) หรือ (4) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี”

จากบทบัญญัติดังกล่าว หากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี แต่หากเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไม่ได้มีความชัดเจนเหมือนดังเช่นการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแยกไว้ต่างหากจากการตราพระราชบัญญัติ โดยปรากฏในหมวดที่ 6 ส่วน 6 การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วย กฎหมายที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ผู้มีสิทธิเสนอ การออกเสียงลงคะแนน และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ส่วนเรื่องอื่น ๆ นั้น มาตรา 140 วรรคท้าย ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม จึงทำให้เกิดการตีความว่าการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยอนุโลมนั้น รวมถึงการอนุโลมใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ซึ่งมีความเห็นแบ่งออกเป็น 2 ความเห็น ดังนี้

ความเห็นที่หนึ่งเห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 142 วรรคสอง ใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่นำมาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก

1) มาตรา 140 วรรคท้าย บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด 6 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม เมื่อบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินปรากฏอยู่ในส่วนของการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ไม่ได้อยู่ในส่วนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยไม่ได้

บัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี แสดงว่ารัฐธรรมนูญจะยอมมีเจตนาที่จะให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินสามารถเสนอได้ โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ การบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 139...” ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 142 เมื่อมาตรา 139 คือการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็หมายความว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะไม่เกี่ยวข้องกับคำรับรองใด ๆ ของนายกรัฐมนตรีเลย¹⁵

2) บทเฉพาะกาล มาตรา 302 ได้บัญญัติให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 4 ฉบับ อันประกอบด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ภายใน 1 ปี เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับต่อสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

ฉะนั้น หากให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี อาจจะทำให้รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่าจะให้คำรับรองหรือไม่ ก็ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมสภากำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรีไว้ นายกรัฐมนตรีจึงสามารถพิจารณาโดยใช้เวลานานเท่าใดก็ได้ ซึ่งโอกาสที่จะใช้ระยะเวลานานก็มีความเป็นไปได้ เช่น ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ซึ่งสมาชิก

¹⁵ สุขุมพงศ์ โง่นคำ, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 13/2551 วันพฤหัสบดีที่ 11 กันยายน 2551, น. 81.

สภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านได้หารือกับประธานสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวว่า เสนอมาแล้วแต่ยังไม่ได้รับการพิจารณา ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) ชี้แจงว่าร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอมามีมาก และเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินมีความสลับซับซ้อน ต้องพิจารณากันอย่างละเอียดรอบคอบ จึงใช้เวลาบ้างพอสมควร¹⁶ เป็นต้น ดังนั้น หากตีความว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ย่อมจะทำให้เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญเสียไปด้วย เพราะการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในบทเฉพาะกาล ย่อมมีเจตนาที่จะให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับ ได้รับการปรับปรุงเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว

3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติทั่วไป จึงไม่ควรจะอยู่ภายใต้บังคับการรับรองของนายกรัฐมนตรีเหมือนดังเช่นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญ¹⁷ นอกจากนี้ตามหลักการของรัฐธรรมนูญนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่จะส่งเสริมให้กลไกตามรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นกฎหมายที่มีความจำเป็นจะต้องมี เมื่อเป็นดังนี้จึงไม่ควรจะตกอยู่ภายใต้กรอบการดำเนินการเหมือนกับพระราชบัญญัติทั่วไป ส่วนพระราชบัญญัติเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเหตุผลสนับสนุนว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อน¹⁸

¹⁶ บัญญัติ บรรทัดฐาน, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 18 ปีที่ 2 สมัยสามัญ ครั้งที่ 7/2537 วันพุธที่ 1 มิถุนายน 2537.

¹⁷ บันทึกการประชุมคณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 24/2550 วันพฤหัสบดีที่ 18 ตุลาคม 2550 ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข 4 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 1, น. 2.

¹⁸ บันทึกการประชุมคณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 7/2551 วันอังคารที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข 4 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 1, น. 8.

ความเห็นที่สองเห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 142 วรรคสอง ใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย เนื่องจากมาตรา 140 วรรคท้าย บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด 6 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย โดยอนุโลม จึงจำต้องนำส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย เพราะร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจำเป็นต้องให้รัฐบาลพิจารณาก่อนว่าจะสามารถปฏิบัติการได้หรือไม่และมีงบประมาณเพียงพอหรือไม่ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการริเริ่มในทางการคลังแผ่นดินเป็นของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 142 วรรคสอง

เมื่อพิจารณาความเห็นทั้ง 2 แนวทางข้างต้น จะพบว่าแนวความเห็นแรกเน้นหลักอยู่ที่ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความสำคัญกว่าร่างพระราชบัญญัติธรรมดา จึงสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี แม้ว่าจะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินก็ตาม ในขณะที่แนวความเห็นที่สองนั้นถือตามหลักการริเริ่มในทางการคลังแผ่นดินเป็นของฝ่ายบริหาร ฉะนั้น ไม่ว่าจะเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจำกัดสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

เมื่อพิจารณาจากแนวทางปฏิบัติของประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าร่างกฎหมายที่เสนอเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ และเป็นผู้ส่งร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง จะพบว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรตีความบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินแตกต่างกัน ทำให้การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินมีความไม่แน่นอน กล่าวคือ

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ¹⁹ และนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร²⁰ ได้วางแนวปฏิบัติในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวซึ่งสอดคล้องกับความเห็นแรก ดังนี้

¹⁹ ตั้งแต่วันที่ 25 สิงหาคม 2550 – วันที่ 21 มกราคม 2551

²⁰ ตั้งแต่วันที่ 22 มกราคม 2551 – วันที่ 29 กรกฎาคม 2551

หากเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติก็จะวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่าจะให้คำรับรองหรือไม่ แต่หากเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็就不用มีการวินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ และจะบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป เช่น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่เสนอโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีบัญชาให้คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ²¹พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นที่ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ต้องนำบทบัญญัติมาตรา 142 วรรคสอง มาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้เสนอความเห็นต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ตามมาตรา 139 และมาตรา 140 ไม่ต้องวินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเพื่อส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรองตามมาตรา 142 วรรคสอง เนื่องจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติควรแยกออกจากกันอย่างชัดเจน และการนำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น นำมาใช้เฉพาะกับการพิจารณาเท่านั้น ไม่รวมถึงการเสนอ เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นการเสนอเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 302 ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมานั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 142 หรือไม่

อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่ได้มีการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมานั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ แต่ก็ได้มีการส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบ

²¹ เนื่องจากมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกัน ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวเพิ่งจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีบัญชาให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและพิจารณาให้ความเห็นภายในเวลา 14 วัน โดยหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ก็จะมีบรรจู่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมต่อไป เป็นต้น

นายชัย ชิดชอบ²² ประธานสภาผู้แทนราษฎร และนายสามารถ แก้วมีชัย รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร²³ ได้วางแผนปฏิบัติในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวซึ่งสอดคล้องกับแนวความเห็นที่สอง ดังนี้

เมื่อมีการเสนอร่างกฎหมายไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎร ก็จะมีการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่เสนอเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ หากร่างกฎหมายที่เสนอนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่าจะให้คำรับรองหรือไม่ แต่หากร่างกฎหมายที่เสนอไม่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ก็จะบรรจุร่างกฎหมายนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ภายหลังผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ตามลำดับ ต่อสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน จึงได้มีหนังสือถึงผู้ตรวจการแผ่นดินและประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้คัดค้านคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ตรวจการแผ่นดินและประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีหนังสือโต้แย้งการใช้อำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ดังนั้น การใช้อำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงน่าจะขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 โดยมีโต้แย้งคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน จึงถือว่าไม่มีกรณีเป็นที่สงสัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา

²² ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2551 – วันที่ 12 สิงหาคม 2551

²³ ตั้งแต่วันที่ 13 สิงหาคม 2551 – ปัจจุบัน

143²⁴ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปยัง นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่าจะให้คำรับรองหรือไม่

นอกจากนี้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่าจะให้คำรับรองหรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงได้นัดประชุมร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคน เพื่อพิจารณาในประเด็นดังกล่าว ที่ประชุมร่วมกันมีมติว่าการใช้อำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรและความเห็นขององค์กฤษฎาตามรัฐธรรมนูญมีความเห็นแตกต่างกัน ถือเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภากับองค์กฤษฎาตามรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรในฐานะประธานรัฐสภา จึงได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 139 (3) หากมีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 40/2551 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2551 ว่า การที่ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรกับประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีมติว่า การใช้อำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินซึ่งต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรอง และความเห็นขององค์กฤษฎาตามรัฐธรรมนูญที่มีความเห็นแตกต่างกับการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภากับองค์กฤษฎาตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 นั้น ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ประชุมร่วมกันไม่ได้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 143 วรรคสอง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมร่วมกันแต่อย่างใด กรณีจึงยังไม่มีกรใช้อำนาจในนามของรัฐสภาที่จะไปขัดแย้งกับองค์กฤษฎาตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

²⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 111

เมื่อพิจารณาคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องของประธานรัฐสภา จึงทำให้ยังไม่มี ความชัดเจนว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่

ในประเด็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวความเห็นที่สอง กล่าวคือ ควรนำบทบัญญัติมาตรา 142 วรรคสอง มาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากหลักในเรื่องการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีไม่ได้ถือเอาความสำคัญว่าร่างกฎหมายนั้นจะเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อหลักจำกัดสิทธิเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 142 วรรคสอง มาจากหลักการริเริ่มในทางการคลังแผ่นดินโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาที่อาจจะกระทำเพื่อหวังผลทางการเมือง โดยไม่คำนึงถึงความเป็นจริงว่ามีโอกาสจะเป็นไปได้หรือไม่ รวมทั้งรัฐบาลหาได้เป็นเพียงผู้มีหน้าที่นำเอากฎหมายที่รัฐสภาบัญญัติไปบังคับใช้เท่านั้น เมื่อรัฐบาลเป็นผู้ได้รับเสียงข้างมากให้เข้ามาบริหารประเทศ จึงเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ รัฐบาลจึงต้องมีความเป็นเอกภาพในงบประมาณแผ่นดิน ประกอบกับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นหากมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ย่อมจะเป็นการเพิ่มภาระทางงบประมาณให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างมากในการที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายนั้น ๆ ดังนั้น การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจึงมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อน

จากการศึกษาการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในต่างประเทศ ซึ่งกล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ 2 จะพบว่า

ในประเทศอังกฤษ มีหลักการพื้นฐานซึ่งเกิดขึ้นมาพร้อมกับการมีสภาสามัญคือหลักอำนาจริเริ่มในทางการคลังแผ่นดินโดยฝ่ายบริหาร (The financial initiative of the Crown) โดยหลักการดังกล่าวเป็นการให้เอกสิทธิ์แก่นายกรัฐมนตรีต่าง ๆ ของรัฐบาลทำการเสนอหรือเพิ่มเติมรายจ่ายของรัฐ กล่าวคือ สมาชิกสภาสามัญคนใดคนหนึ่งสามารถเสนอเรื่องบางเรื่องต่อสภาได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคลังแผ่นดินแล้วเสนอไม่ได้ รัฐมนตรีเท่านั้นที่สามารถเสนอให้จัดเก็บภาษีจากประชาชน และยังสามารถเสนอให้มีการใช้จ่ายเงินของรัฐได้ หากปรากฏว่ารายการรายจ่ายใดที่มีใช้รัฐบาลเป็นผู้เสนอรัฐสภาก็จะไม่รับไว้พิจารณา แม้ประเทศอังกฤษจะมีได้มี

รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่หลักการดังกล่าวนี้ก็ได้รับการบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1856 และค.ศ. 1866 โดยกำหนดว่า

“สภาแห่งนี้จะไม่รับร่างพระราชบัญญัติสำหรับยอดเงินที่เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการ หรือจะไม่ดำเนินการตามคำญาติที่ขอให้มีการพิจารณาอนุมัติเงิน หรือให้ใช้จ่ายจากรายได้สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายจากเงินทั่วไปหรือจากเงินต่าง ๆ ที่ถูกจัดทำให้โดยรัฐสภาก็ตาม เว้นแต่จะได้รับความเสนอแนะจากรัฐบาล”

ดังนั้น ในประเทศอังกฤษเฉพาะรัฐบาลเท่านั้นที่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ในขณะที่สมาชิกสภาสามัญไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส การจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกรัฐสภามีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้การริเริ่มเปลี่ยนแปลงงบประมาณโดยสมาชิกรัฐสภากระทบต่อความสมดุลของการวางแผนทางการคลังและทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวม หลักดังกล่าวมีขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยสาธารณรัฐที่สาม โดยปรากฏในข้อบังคับการประชุมสภาแต่ในช่วงนั้นหลักดังกล่าวยังไม่ได้รับการปฏิบัติเท่าใดนัก เนื่องจากในสมัยนั้นมีการตีความว่ารัฐสภาฝรั่งเศสมีอำนาจริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินอย่างเต็มที่ ต่อมาในสมัยสาธารณรัฐที่สี่ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่มีผลเป็นการลดรายรับหรือตั้งรายจ่าย²⁵ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นยังคงมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินอย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญห้ามไว้ และสมัยสาธารณรัฐที่ห้าซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติห้ามทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่จะส่งผลให้รายได้ของรัฐลดลง หรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่ หรือมีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายของรัฐ²⁶ โดยสงวนอำนาจดังกล่าวนี้ให้เป็นของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส นายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์และสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์จะเสนอร่างรัฐบัญญัติที่จะส่งผลให้เกิดรายจ่ายขึ้นใหม่หรือจะทำให้รายได้ลดลง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลสหพันธ์ก่อน²⁷

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 มาตรา 14

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 113(1)

จะเห็นได้ว่าหลักอำนาจริเริ่มในทางการคลังแผ่นดินเป็นของฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจในประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เมื่อบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 142 วรรคสอง มีที่มาจากหลักการดังกล่าว จึงควรตีความว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี²⁸

5.3.2 ข้อพิจารณาข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

ในขณะที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินมีความไม่ชัดเจนและก่อให้เกิดปัญหาในการตีความ แต่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดไว้ในข้อ 105 ข้อ 111 และข้อ 112 ดังนี้

ข้อ 105 “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ และให้นำความในหมวด 6 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลม ยกเว้นข้อ 111 ข้อ 112 ข้อ 114 และข้อ 115”

ข้อ 111 “ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตามมาตรา 142 (2) (3) และ (4) ของรัฐธรรมนูญเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้เสนอทราบ หากผู้เสนอไม่คัดค้านความเห็นของประธานสภาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ส่งคำแจ้งให้ถือว่าไม่มีกรณีเป็นที่สงสัยตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญ ก็ให้ประธานสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรอง”

ข้อ 112 “ให้ประธานสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธานสภาและประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญทุกคณะเพื่อพิจารณกรณีสืบตามข้อ 111 วรรคสาม ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มติกรณีสั่งกล่าว

การประชุมร่วมกันของประธานสภาและประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญทุกคณะเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้นำข้อบังคับการประชุมนี้เฉพาะที่เกี่ยวกับการประชุม มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

²⁸ ปัจจุบันนายกรัฐมนตรีได้ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ซึ่งเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินแล้ว

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น หากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่าจะให้คำรับรองหรือไม่ แต่หากเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วนเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยไม่ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะมีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินก็ตาม ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล และองค์กฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 134 บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องสอดคล้องและเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี จึงมีปัญหาวัดขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ หากข้อความในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ข้อความในนั้นย่อมมิใช่บังคับมิได้²⁹

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจำกัดสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 142 วรรคสอง มีที่มาจากหลักการริเริ่มในทางการคลังแผ่นดินเป็นของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในหัวข้อ 5.3.1 การที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 105 ในส่วนท้ายที่กำหนดว่าไม่ให้นำข้อ 111 ซึ่งเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี และข้อ 112 ซึ่งเกี่ยวกับการวินิจฉัยร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ในกรณีเป็นที่สงสัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 143 มาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ข้อความในส่วนดังกล่าวจึงขัดกับรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับมิได้

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 6