

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดหลักการปกครองภายใต้กฎหมายหรือนิติรัฐ กฎหมายมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินการต่าง ๆ ภายในรัฐ เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ ทั้งยังเป็นกรกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ปกครอง เป็นการจัดระเบียบของสังคม เป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน และก่อให้เกิดความชอบธรรมขึ้นในสังคม

ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น เป็นที่ยอมรับกันว่าสมาชิกรัฐสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้เพราะอยู่ในฐานะที่ทราบดีว่าประชาชนต้องการกฎหมายอะไร และยินยอมให้ฝ่ายบริหารมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายด้วย โดยถือว่าการจัดทำกฎหมายเป็นหน้าที่ร่วมกันขององค์กรนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เนื่องด้วยฝ่ายบริหารเป็นผู้นำเอากฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติไปปฏิบัติ ฉะนั้น ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจึงอยู่ในฐานะที่ทราบได้ว่าตนขาดกฎหมายใด ประกอบกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารกว้างขวางมาก จึงควรมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายได้เพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ต่อมาภายใต้แนวคิดของการปฏิรูปการเมืองได้มีการนำเอากลไกของระบอบประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาใช้โดยการให้สิทธิประชาชนเสนอร่างกฎหมายได้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยการเสนอร่างกฎหมายที่ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการได้ เป็นกรณีที่มีปัญหาว่าขัดกับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจเช่นเดียวกับรัฐเสรีประชาธิปไตยอื่น ๆ โดยปรากฏให้เห็นในมาตรา 3 ที่บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” โดยรัฐธรรมนูญมอบหมายให้รัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหาร และให้

ศาลเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการ อย่างไรก็ตามการแบ่งแยกอำนาจนี้ก็มิได้มีลักษณะแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาดเหมือนดังเช่นการปกครองแบบประธานาธิบดี เนื่องจากในระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะเป็นไปในลักษณะถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) โดยรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสรัฐสภาได้เข้าไปร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหารกับคณะรัฐมนตรีได้ ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีเข้าไปร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติกับรัฐสภาได้ด้วย

จากการศึกษาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายในต่างประเทศประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด จะพบว่าเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ ส่วนฝ่ายตุลาการหรือศาลไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ จึงถือว่าขัดกับทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากเป็นการให้ศาลก้าวล่วงเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งที่โดยปกติแล้วศาลจำกัดตนอยู่แต่เฉพาะการใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเท่านั้น และในด้านกลับกันศาลก็ต้องจำกัดตนเองอยู่แต่เฉพาะกับการใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้ศาลร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ หรือทางบริหารกับองค์กรอื่น

นอกจากนี้ สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญยังไม่สอดคล้องกับการคลังในระบอบประชาธิปไตยในเรื่องหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น การจัดทำงบประมาณจะเพิ่มขึ้นโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้ได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนให้เข้ามาบริหารประเทศ ฝ่ายบริหารจึงต้องมีความเป็นเอกภาพในการหาเงินและการจัดเก็บภาษี เพื่อประกอบกรจัดทำเอกสารงบประมาณเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ เมื่อศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้จึงเท่ากับเป็นการให้อำนาจศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเข้าไปแทรกแซงการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยที่ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ได้มีความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภาดังเช่นฝ่ายบริหาร

เมื่อพิจารณากฎหมายที่ประธานศาลหรือประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายก็จะพบปัญหาเรื่องผู้รับผิดชอบต่อสภาด้วย กล่าวคือโดยหลักแล้วผู้รักษา

การตามกฎหมายจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่สั่งการและควบคุมให้มีการปฏิบัติทำให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ในกรณีที่มีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยสภาโดยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป หรือการใช้กลไกคณะกรรมการ ก็จะเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นจะต้องเป็นผู้ชี้แจงต่อสภา หากมีปัญหาเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองคมนตรีหรือตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้รักษาการ ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมไม่สามารถตรวจสอบประธานศาลและประธานองคมนตรีเหล่านี้ได้ เนื่องจากการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นวิธีการในการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ส่งผลให้ศาลและองคมนตรีหรือตามรัฐธรรมนูญไม่มีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภา

นอกจากนี้ สิทธิในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลองคมนตรีหรือตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ยังถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขประการหนึ่งคือ หากร่างกฎหมายที่เสนอนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะพบปัญหาในการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และมีปัญหาว่า เนื้อหาในข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

### ข้อเสนอแนะ

(1) ปัญหาการให้ศาลหรือองคมนตรีหรือตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายนั้น ควรกำหนดให้สมาชิกสภา คณะรัฐมนตรี และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้นที่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับผู้สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ และหลักความเป็นเอกภาพของบประมาณแผ่นดิน โดยฝ่ายตุลาการหรือศาลจำกัดตนเองอยู่แต่เฉพาะการใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษา

อรรถคดีเท่านั้น ไม่ควรมีสิทธิก้าวล่วงเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่องค์กฤษฎิตตามรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่เป็นอำนาจบริหาร เพียงแต่มีความเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร จึงไม่ควรมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร

ผู้เขียนเห็นว่า หากต้องการให้ศาลหรือองค์กฤษฎิตตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายก็ควรจะเสนอผ่านคณะรัฐมนตรี แม้ว่าการเสนอร่างกฎหมายของศาลหรือองค์กฤษฎิตตามรัฐธรรมนูญจะกระทำโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจมีปัญหาเรื่องการแทรกแซงความเป็นอิสระ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องตรากฎหมายเพื่อรองรับความเป็นอิสระของศาลและองค์กฤษฎิตตามรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น รัฐธรรมนูญกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระเพื่อเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นนี้ รัฐสภาจะตราพระราชบัญญัติกำหนดให้หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งสังกัดหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของรัฐมิได้ เป็นต้น และแม้จะพบปัญหาในทางปฏิบัติเวลาที่รัฐมนตรีไปเสนอร่างกฎหมายต่อสภาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เนื่องจากรัฐมนตรีขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอ ทำให้ไม่สามารถชี้แจงในที่ประชุมได้ ก็อาจแก้ไขได้โดยให้ตัวแทนของศาลหรือองค์กฤษฎิตตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้แจงแทนได้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 68

## (2) ปัญหาผู้รักษาการตามกฎหมายและผู้รับผิดชอบทางการเมือง

ควรกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย แม้กฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการองค์กรของศาลหรือองค์กฤษฎิตตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบดูแลกฎหมายที่สามารถชี้แจงหรือรับผิดชอบในข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งสอดคล้องกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แม้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการองค์กรศาลหรือองค์กฤษฎิตตามรัฐธรรมนูญจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งอาจมีความคลางแคลงใจเกี่ยวกับการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกระทบกับความเป็นอิสระของศาลและองค์กฤษฎิตตามรัฐธรรมนูญ แต่ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถกระทำการใด ๆ ที่ฝ่าฝืนกับกฎหมายที่ตนเป็นผู้รักษาการ และที่สำคัญผู้รักษาการมีหน้าที่รับผิดชอบตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ไม่มีสิทธิไปสั่งการหรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่กำหนดไว้ หากกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่ตนเป็นผู้รักษาการ บุคคลเหล่านี้ก็มีความรับผิดชอบต่อสภาอยู่แล้ว เนื่องจากในระบอบประชาธิปไตยนั้นองค์กรของรัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability) ต่อประชาชน

รัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบในการกระทำของตนต่อคณะรัฐมนตรีและในที่สุดคณะรัฐมนตรีย่อมต้องรับผิดชอบต่อสภา

(3) ปัญหาเกี่ยวกับประเภทของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ผู้เขียนเห็นว่า หลักในเรื่องการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีไม่ได้ถือเอาความสำคัญว่าร่างกฎหมายนั้นจะเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อหลักจำกัดสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 142 วรรคสอง มาจากหลักการริเริ่มในทางการคลังแผ่นดินโดยฝ่ายบริหารซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดสิทธิในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เนื่องจากหากร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ย่อมจะมีผลกระทบต่อการเงินการคลังของแผ่นดิน หรือเป็นการเพิ่มภาระทางงบประมาณให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างมากในการที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายนั้น ๆ นอกจากนี้รัฐบาลเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา รัฐบาลจะบริหารประเทศไปไม่ได้ ถ้ารัฐบาลซึ่งเป็นผู้คุมกระเป๋าเงินไม่รู้เสียก่อนว่าถ้าร่างกฎหมายที่ได้เสนอผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาไปแล้ว รัฐบาลจะมีเงินหรือมีกำลังเพียงพอหรือไม่ที่จะบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน จึงควรตีความรัฐธรรมนูญมาตรา 140 วรรคท้าย ประกอบมาตรา 142 วรรคสอง ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

กล่าวโดยสรุปแล้ว ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ส่วนข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 105 ที่กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีนั้น ย่อมขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงใช้บังคับมิได้

ผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 105 เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ข้อ 105 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ และให้นำความในหมวด 6 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลม ยกเว้นข้อ 114 และข้อ 115”