

บทคัดย่อ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายและให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย การเสนอร่างกฎหมายจึงเป็นวิธีการสำคัญในการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศ โดยสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายในแต่ละยุคแต่ละสมัยจะกระทำต่างกันได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย โดยบัญญัติให้ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย ประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภา ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม แม้สมาชิกสภา ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี แต่หากเป็นการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินแล้วจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ในส่วนของผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการองค์กร และร่างกฎหมายที่ประธานศาลหรือประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการย่อมเป็นการขัดกับทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ และไม่สอดคล้องหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากเป็นการให้สิทธิศาลก้าวล่วงเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งตามหลักแล้วศาลจำต้องจำกัดตนเองอยู่เฉพาะการใช้อำนาจตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเท่านั้น ส่วนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นแม้จะมีความเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร แต่ก็ถือว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่เป็นอำนาจบริหาร จึงไม่ควรจะมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งการแก้ไขปัญหานี้ควรแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนของผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย โดยบัญญัติให้คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภา และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้นที่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในเรื่องผู้รักษาการตามกฎหมายและผู้รับผิดชอบทางการเมือง ควรกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย แม้กฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการองค์กรของศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้มี

ผู้รับผิดชอบดูแลกฎหมายที่สามารถชี้แจงหรือรับผิดชอบต่อในข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นต่อสภาได้ อันเป็นการสอดคล้องกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ในส่วนของปัญหาเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีนั้น บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เนื่องมาจากร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นหากประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วจะมีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน อำนาจริเริ่มงบประมาณแผ่นดินนั้นโดยหลักการแล้วควรเป็นของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลมีหน้าที่ในการบริหารประเทศย่อมจะทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินเพื่อการใดและรายจ่ายในการใดควรเป็นเงินเท่าไร ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของการจำกัดสิทธิริเริ่มในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากการตราพระราชบัญญัติ จึงทำให้เกิดปัญหาการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ การที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีจึงมีปัญหาคัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งควรแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ในส่วนของการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการริเริ่มในทางการคลังแผ่นดินเป็นของฝ่ายบริหาร อันเป็นเจตนารมณ์ที่อยู่เบื้องหลังบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

ABSTRACT

In democratic regime of government through parliamentary system, the legislative body or Parliament is the body having duties to consider the drafting of the bills and giving approval on the promulgations of such bills. The initiative of law is, therefore, a vital procedure in stipulating or changing a policy consequently resulting in the country's administrations. In this connection, the right on the initiative of law in each age is variedly implemented depending on the provisions of the Constitution promulgated at such time.

Constitution of the Kingdom of Thailand of B.E. 2550 stipulates the provisions connected with the rights on the initiative of law by prescribing persons eligible for the rights on the initiative of law to consist of the Council of Ministers, Members of Parliament, Courts, statutory agencies and eligible voters, however, even Members of Parliament, Courts, statutory agencies and eligible voters shall have the rights on the initiative of law identical to those of the rights of the Council of Ministers, but, if it should be the initiative of law connected with a money bill, such initiative of law can be proposed only when it has been endorsed by Prime Minister.

On the part of persons eligible for the rights on the initiative of law, where the Constitution stipulates the provisions prescribing the Courts and statutory agencies to have the rights on the initiative of laws connected with the establishment of agencies and laws under the care of these agencies is evidently a contradiction to the Theory of Separation of Powers and not in conformity with the Principle of the State Budget Solidarity because it is the bestowal of the surmountable right to the Courts to use legislative power in conjunction with the legislative body which, by the principle, the Courts shall restrict themselves exclusively on the exercises of judicial power, considerations and giving judgments on legal proceedings whereas the statutory agencies, even though having independence from being under a command and control

of the administrative body, however, they are deemed to be the agencies exercising the State powers in a manner of an executive power, thus, they should have no initiative rights on the initiative of law alike the Council of Ministers. Therefore, in solving this problem, the provisions of the Constitution on the part of the persons eligible for the rights on the initiative of law should be amended which, in this connection, only the Council of Ministers, Members of Parliament and eligible voters shall have the rights on the initiative of law. In addition, in the interest of the matter on persons having charges and controls over the executions in compliance with the laws and persons having political responsibilities, the Minister(s) of a Ministry or Ministries should be designated to take charges and controls over the executions in compliance with the laws even such laws are connected with the establishment of agencies or statutory agencies in order that there shall be an entity responsible for overseeing the laws and capable to give explanations on or responsible for the rising discrepancies to the Parliament which is in conformity with the administrative controls over the State administrations of the administrative body by the legislative body.

On the part of the problem connected with the initiative of law on money bill which can be proposed upon having the endorsement of the Prime Minister, such provision has the intention derived from the money bill to the extent that if it is promulgated as a law it will adversely affect the State budget. The power to initiate the State budget, in principle, should be of the administrative body or the government due to the reason that the government has the duties on the administrations of the country, thus, the government should be well aware of the compelling necessities on what business the money shall be spent and how much money should be spent on each particular business. These reasons, therefore, are the backgrounds in restricting the rights on the initiative of law connected with money bill. The Constitution in stipulating the provisions relating to the enactment of an Organic Bill specifically separated from the enactment of an Act has caused a problem on the interpretation of the provision of

the Constitution that the Organic Bill having the characteristics of being a money bill can be initiated without the endorsement of the Prime Minister. Moreover, the Rule of Procedure of the House of Representatives, 2008, which prescribing the Organic Bill having the characteristics of being a money bill that can be initiated without the endorsement of the Prime Minister has surfaced a problem as to whether or not it is contradictory to or inconsistent with the provision of the Constitution. In order to solve such problem, the provision of the Constitution should be interpreted to be that an Organic Bill having the characteristics of being a money bill can be initiated only when it is endorsed by the Prime Minister including the matter that the Rule of Procedure of House of Representatives, 2008, should be amended on the part of the Organic Bill in order to conform with the initiative principle on the State treasury which shall be of the administrative body which is the intention behind the provisions on the initiative of law connected with a money bill.