

บทนำ

สังคมก่อนการมีรัฐเป็นสังคมที่ไม่ได้มีการจัดระเบียบแบบสังคมนิยมใหม่ แต่เป็นสังคมที่ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของการรวมกลุ่มของสมาชิกในสังคมนั้น การรวมกลุ่มดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ต่อมาได้มีการพัฒนาเป็นสังคมที่มีผู้ปกครอง ผู้อยู่ใต้การปกครอง จนกระทั่งมีรัฐเกิดขึ้น เมื่อรัฐเกิดขึ้นแล้วรัฐก็ต้องมีกฎหมายเพื่อปกครองคนในสังคม โดยกฎหมายที่จะนำมาใช้กับคนในสังคมนั้นต้องได้รับการยอมรับหรือได้รับการตราขึ้นมาใช้ โดยคนในสังคม อันเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของทุก ๆ คน การกระทำใด ๆ ก็ตามจากผู้ปกครองรัฐโดยอาศัยอำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของคนในสังคมก็ต้องกระทำอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยคนในสังคมหรือจากตัวแทนของคนในสังคม

การเสนอร่างกฎหมายเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนิติบัญญัติ สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเป็นสิทธิที่สำคัญมากในระบบประชาธิปไตย เพราะถือว่ากฎหมายที่ออกใช้บังคับในสังคมของประเทศที่เป็นประชาธิปไตยนั้น เป็นกฎเกณฑ์ที่ประชาชนเห็นพ้องต้องกันหรือประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบด้วย เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย (liberal and democratic state) ที่มีการบัญญัติการใช้อำนาจอธิปไตยโดยวางอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจ (separate of power) ออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ (legislative power) ซึ่งทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย อำนาจบริหาร (executive power) ซึ่งทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และอำนาจตุลาการ (judicial power) ซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี จะพบว่าถ้าหากถือตามระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่มีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย โดยที่ฝ่ายบริหารจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับไม่ได้เลย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเป็นของสมาชิกสภาองเกรสเท่านั้น ประธานาธิบดีไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายแต่อย่างใด แต่หากถือตามระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดแล้ว จะพบว่ามีโอกาสให้องค์กรผู้ใช้อำนาจกระทำการทางนิติบัญญัติและองค์กรผู้ใช้อำนาจกระทำการทางบริหารก้าวล่วงเข้ามาใช้อำนาจร่วมกันได้ ฝ่ายบริหารจึงมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ การที่ฝ่ายบริหารมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้นั้นก็เนื่องมาจากว่าฝ่ายบริหารมีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย จึงย่อมทราบดีว่าตนเองต้องการให้มีกฎหมายอะไรออกมาใช้บังคับบ้าง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของฝ่ายบริหารนั้น ย่อมทำให้กฎหมายที่ตราออกมาไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะพบว่าฝ่ายบริหารมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายอย่างสมบูรณ์ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติแม้จะมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายแต่ก็ถูกจำกัดสิทธิหรืออยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้นำเอากลไกของระบอบประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาใช้โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเสนอร่างกฎหมายได้โดยตรง เพื่อให้ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายที่ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายแล้ว ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายด้วย การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติได้โดยตรง ย่อมเป็นกรณีที่มีปัญหาว่าขัดกับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ เนื่องจากตามทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจนั้นศาลจำกัดตนเองอยู่เฉพาะการใช้อำนาจตุลาการพิพากษาอรรถคดีเท่านั้น ไม่ควรก้าวล่วงเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ การให้ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายยังไม่สอดคล้องกับหลักการคลังในระบบประชาธิปไตยในเรื่องความเป็นเอกภาพของงบประมาณแผ่นดิน เพราะเป็นการให้สิทธิศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเข้าไปแทรกแซงการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยที่ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ได้มีความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภาดังเช่นฝ่ายบริหาร รวมทั้งมีปัญหาเกี่ยวกับผู้รักษาการตามกฎหมายและผู้รับผิดชอบทางการเมืองด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้สมาชิกวุฒิสภา ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย แต่การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยเฉพาะร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุที่ว่าร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นหากประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วจะมีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน บุคคลเหล่านี้จึงไม่อยู่ในสถานะที่เหมาะสมที่จะทำการริเริ่มงบประมาณแผ่นดิน อำนาจริเริ่มงบประมาณแผ่นดินนั้นโดยหลักการแล้วควรเป็นของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล เพราะรัฐบาลมีหน้าที่ในการบริหารประเทศย่อมจะทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินเพื่อการใด และรายจ่ายในการใดควรเป็นเงินเท่าไร ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของการจำกัดสิทธิริเริ่มในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะแยก

ต่างหากจากการตราพระราชบัญญัติ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องสอดคล้องและเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีจึงมีปัญหาวาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

การศึกษาปัญหาการเสนอร่างกฎหมายในระบบกฎหมายไทยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จำกัดอยู่เฉพาะการเสนอร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนิติบัญญัติ โดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 6 บท ดังนี้

บทที่ 1 นำเสนอทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ กระบวนการนิติบัญญัติ อำนาจนิติบัญญัติ ในระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดและในระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด

บทที่ 2 ศึกษาเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในประเด็นผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย ประเภทของร่างกฎหมายที่เสนอ และการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

บทที่ 3 ศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมาในการเสนอร่างกฎหมายในประเทศไทย การเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบร่างกฎหมายที่เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร

บทที่ 4 ศึกษาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

บทที่ 5 เป็นการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายในระบบกฎหมายไทย ซึ่งได้นำเสนอปัญหาที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ 3 ประเด็นสำคัญ คือ

ประเด็นแรก ปัญหาการให้ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีประเด็นปัญหาวาขัดกับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ และไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นเอกภาพของบประมาณแผ่นดินหรือไม่

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับผู้รักษาการตามกฎหมายและผู้รับผิดชอบทางการเมือง กล่าวคือในกรณีที่เกิดปัญหาจากการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยปกติแล้วจะเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายที่จะต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภา โดยสมาชิกวุฒิสภาอาจตั้งกระทู้ถาม ใช้กลไกคณะกรรมาธิการ หรืออาจเปิดอภิปรายทั่วไปรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายได้ การที่รัฐธรรมนุญบัญญัติให้ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิเริ่มเสนอร่างกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรอิสระเป็นผู้รักษาการ หากมีปัญหาเกิดขึ้นจากการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นจะมีความรับผิดชอบทางการเมืองหรือไม่

ประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับประเภทของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ในขณะที่การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นยังมีความไม่ชัดเจน เนื่องจากมีปัญหาในการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่า การนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยอนุโลมนั้น รวมถึงการอนุโลมใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ รวมทั้งมีปัญหาว่าข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่

บทที่ 6 เป็นการสรุปและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ถูกต้องต่อไป การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษาหลักกฎหมาย แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมาย และการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินทั้งจากหนังสือ ตำรา บทความของไทยและต่างประเทศ