

บทที่ 1

อำนาจนิติบัญญัติกับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ

การเสนอร่างกฎหมายเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนิติบัญญัติ ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจเรื่องอำนาจนิติบัญญัติจึงจำเป็นต้องพิจารณาทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (Separate of Power) ซึ่งจะมีผลในการพิจารณาเรื่องการเสนอร่างกฎหมายในระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด และในระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด

1.1 ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ

การพิจารณาในเรื่องทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจจะแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 ประเด็น คือ แนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ การแบ่งแยกอำนาจเชิงองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย และการแบ่งอำนาจเชิงบุคลากร ดังนี้

1.1.1 แนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ

ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (Separate of Power) สืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่ตัวบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันผูกขาดอำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ อันจะทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้การปกครองถูกกดขี่ ดังที่ Lord Acton ได้กล่าวไว้ว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้อำนาจที่มิชอบ และการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่มิชอบอย่างแน่นอน” (Power corrupts, absolute power corrupts absolutely) ดังนั้น หากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเกิดขึ้นแล้ว ในทางกลับกันก็จะส่งผลให้เสรีภาพของผู้อยู่ใต้การปกครองมีอาจบังเกิดขึ้นได้ การแบ่งแยกอำนาจได้ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมจากการเคลื่อนไหวทางการเมืองในศตวรรษที่ 18 โดย Montesquieu นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสได้นำเสนอแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยก่อนหน้า Montesquieu ก็ได้มีนักคิดอื่นเขียนออกไปอย่างไรเท่านั้น แต่ Montesquieu ได้คิดไปไกลกว่านักคิดทั้งหลายอีกชั้นหนึ่ง กล่าวคือ

นอกจากจะอธิบายว่า อำนาจอธิปไตยมีการจัดแบ่งออกไปได้อย่างไรแล้ว Montesquieu ยังเรียกร้องให้มีการจัดแบ่งอำนาจและแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจนี้เป็นคนละคนด้วย ซึ่งการเรียกร้องให้ใช้อำนาจที่แบ่งแยกเป็นอิสระจากกันนั้นเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ เพราะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเหตุนี้ความคิดเห็นของ Montesquieu จึงถือเป็นความคิดเห็นที่สำคัญและมีอิทธิพลเหนือรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย¹

แนวความคิดของ Montesquieu ว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจนั้นปรากฏอยู่ในหนังสือชื่อว่า เจตนารมณ์ของกฎหมาย (De l'esprit des lois) ในบทที่ 8 ที่ชื่อว่า “จากรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ” โดยแนวความคิดดังกล่าวของ Montesquieu ได้รับอิทธิพลมาจาก John Locke เนื่องจากในช่วงที่ John Locke เขียนหนังสือชื่อ Second Treatise of Civil Government ยุโรปตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จุดประสงค์ของ John Locke ก็เพื่อจำกัดขอบเขตอำนาจของกษัตริย์โดยการแบ่งแยกการใช้อำนาจ โดยเฉพาะการแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหาร เพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่างไม่มีขอบเขตของรัฐบาลทรราช แต่ John Locke ก็มีได้ให้รายละเอียดว่าจะจัดระบบการเมืองเพื่อแยกอำนาจอธิปไตยอย่างไร Montesquieu จึงได้นำแนวทางของ John Locke มาสานต่อโดยสร้างทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจขึ้นมาในประเทศฝรั่งเศส เพื่อเป็นการต่อต้านระบบการผูกขาดอำนาจที่อยู่ที่ยกษัตริย์เพียงผู้เดียว²

Montesquieu กล่าวว่า ทุกประเทศมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจที่จะปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน อันได้แก่ อำนาจที่พระมหากษัตริย์หรือข้าราชการทำสัญญาสันติภาพหรือประกาศสงคราม สงหรือรับทูต หรือรักษาความสงบเรียบร้อยหรือป้องกันมิให้มีการรุกราน (ซึ่งเป็นอำนาจบริหาร) และอำนาจที่จะปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชน ซึ่งเป็นอำนาจที่จะพิพากษาคดี ทั้งนี้ เป็นการที่ Montesquieu ได้เข้าใจรัฐธรรมนูญในสมัยนั้นผิดไป แต่ในทางรัฐธรรมนูญนั้นความเข้าใจผิดหรือการปฏิบัติรัฐธรรมนูญอย่างผิด ๆ ได้กลายเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปมากต่อมาก แนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของ Montesquieu ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส

¹ หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507), น. 57.

² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 168-170.

ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 มาตรา 16 ว่า “สังคมใดไม่มีหลักประชาธิปไตยโดยแท้จริง และไม่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยชัดแจ้ง สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ³

การที่ Montesquieu เห็นว่า ทุกประเทศจะต้องมีหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจนั้นก็เพราะว่า เป็นธรรมชาติที่เมื่อบุคคลมีอำนาจบุคคลมักจะใช้อำนาจเกินเลยไปเสมอ ๆ ฉะนั้นจึงต้องจัดให้มีอำนาจหนึ่งหยุดยั้งอำนาจอีกอำนาจหนึ่ง (Le pouvar arrête le pouvoir) บุคคลจึงจะมีเสรีภาพได้ ทั้งนี้เพราะถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในมือบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกัน บุคคลจะไม่มีเสรีภาพเพราะเป็นที่น่าหวงเกรงว่าบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวนั้นจะออกกฎหมายกดขี่และใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างกดขี่ และถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและอำนาจบริหารบุคคลก็จะมีเสรีภาพเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าอำนาจตุลาการมารวมกับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของบุคคลจะอยู่ในมือผู้ใช้อำนาจทั้งสองนี้ เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ออกกฎหมายด้วย และถ้าอำนาจตุลาการมารวมกับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจที่จะบังคับราษฎรได้อย่างเต็มที่ และกรณีจะเป็นการอวดสวนของทุกสิ่งทุกอย่างถ้าอำนาจทั้งสาม นั่นคือ การตรากฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ) การบังคับตามมติมหาชน (อำนาจบริหาร) และการพิจารณาคดีของเอกชน (อำนาจตุลาการ) ได้ถูกใช้โดยบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันไม่ว่าจะเป็นกรณีของบรรดาขุนนางหรือประชาชนก็ตาม ดังนั้น Montesquieu จึงเห็นว่าต้องไม่ให้อำนาจต่าง ๆ นี้ขึ้นอยู่ต่อกัน คือให้ผู้ใช้อำนาจทั้งสามนี้เป็นอิสระจากกัน โดยเน้นการคานและดุลอำนาจระหว่างกัน อันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ปกครองที่จะส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนได้

สาระสำคัญของทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจของ Montesquieu คือ รัฐมีการใช้อำนาจอยู่ 3 ประการด้วยกันคือ ประการแรก รัฐมีอำนาจออกกฎหมายมาบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจในการออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมาย และการยกเลิกกฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ) ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยภายในและภายนอกประเทศ และใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย ภารกิจนี้เป็นภารกิจที่เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย (อำนาจบริหาร) ประการสุดท้าย รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย และจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ใต้กฎหมาย (อำนาจตุลาการ)⁴

³ หยุต แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 58.

⁴ เกரியงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 174.

จากสภาพในสมัยนั้น Montesquieu เห็นว่าการใช้อำนาจอธิปไตยควรให้ประชาชน และกลุ่มอภิชนเป็นผู้ใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา ส่วนอำนาจบริหารควรอยู่ในมือของกษัตริย์โดยมีขุนนางเป็นผู้ช่วย และอำนาจตุลาการควรอยู่ในมือขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรประจำ แต่เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งคราวเมื่อมีคดีเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงเมื่อพิจารณาคดีเสร็จ เพื่อให้คนเกรงกลัวอำนาจของสถาบันมิใช่ตัวบุคคล⁵

ดังนั้น จะเห็นว่าการแบ่งแยกอำนาจย่อมหมายถึงการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจด้วย โดยมีจุดมุ่งหมายมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมากเกินไปจนเป็นการผูกขาดอำนาจ โดยได้มีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจ ดังนี้

- 1) องค์กรนิติบัญญัติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมาย
- 2) องค์กรบริหาร เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองประเทศ
- 3) องค์กรตุลาการ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรมเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น

โดยหลักการและทฤษฎีนั้น การแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งได้ แต่มีข้ออยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือ จะต้องมีมาตรการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการในแต่ละองค์กร คือ มีการคานและดุลอำนาจ (Check and Balance) ระหว่างกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการแบ่งแยกการใช้อำนาจ⁶ ดังนั้น ความสัมพันธ์ในลักษณะถ่วงดุลกันระหว่างผู้ใช้อำนาจทั้งหลายจะเป็นไปมากน้อยเพียงไรนั้นขึ้นอยู่กับรูปแบบของการปกครองในแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

1.1.2 การแบ่งแยกอำนาจเชิงองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

แม้ Montesquieu จะเห็นว่าแต่ละประเทศจะต้องมีหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ แต่ความจริง Montesquieu ก็ยอมให้อำนาจต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกันได้บ้าง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ การถ่วงดุลยับยั้งซึ่งกันและกันตามทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจจึงทำให้องค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละประเภทจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกัน การแยกกันอย่างเด็ดขาดย่อมไม่ถูกต้องตาม

⁵ สุขุม นวลสกุล, ทฤษฎีการเมืองแห่งนวมสมัย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519), น. 44.

⁶ เกரியงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 175.

ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ ระบบการปกครองต่าง ๆ ที่วางอยู่บนทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจจึงแตกต่างกัน เฉพาะระดับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละประเภทเท่านั้น⁷

ในปัจจุบันการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศต่าง ๆ มีอยู่สองระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด และระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด โดยยอมให้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติเข้าไปเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันได้บ้าง เช่น ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบฝ่ายนิติบัญญัติ และให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารเพื่อให้ฝ่ายบริหารต้องออกจากตำแหน่งได้ เป็นต้น

โดยที่ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจมุ่งประสงค์จะให้แบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อไม่ให้อำนาจไปรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจึงกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจนิติบัญญัติกระทำการทางนิติบัญญัติ ให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจบริหารกระทำการทางบริหาร และให้ศาลเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจตุลาการกระทำการทางตุลาการ โดยองค์กรทั้งหลายจะใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายในลักษณะปฏิสัมพันธ์หรือถ่วงดุลกัน เพราะการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดย่อมทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารประเทศ เช่น หากไม่ทราบว่ายฝ่ายบริหารต้องออกกฎหมายอะไรเพื่อบริหารประเทศ ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายได้อย่างไร

มีข้อพิจารณาว่า รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยจะบัญญัติให้แยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการออกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งรวมเรียกว่า “การใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางการเมือง” อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมอบหมายให้องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษาอรรถคดีแต่เพียงผู้เดียว ไม่เปิดโอกาสให้องค์กรอื่นร่วมใช้อำนาจนี้กับศาล และในด้านกลับกันศาลจะต้องจำกัดตนเองอยู่แต่เฉพาะกับการใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเท่านั้น รัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้ศาลร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติหรือกระทำการทางบริหารกับองค์กรอื่น นอกจากนี้บุคคลที่เป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการจะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกขององค์กรอื่น เช่น เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ทางปกครองในเวลาเดียวกันกับที่เป็นผู้พิพากษาไม่ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเป็นผู้พิพากษานั้นเป็น “ลักษณะต้องห้าม” (incompatibility) มิให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น

⁷ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เวียนแก้ว, 2535), น. 147-148.

การแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการออกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหารอย่างเคร่งครัดเช่นว่านี้ ย่อมเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของศาล ทำให้ศาลอยู่ในวิสัยที่จะพิจารณาพิพากษาอรรถคดีได้อย่างปราศจากลำเอียง และไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม⁸

1.1.3 การแบ่งแยกอำนาจเชิงบุคลากร

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าแนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจได้มีมานานแล้ว แต่ได้ปรากฏเป็นรูปธรรมโดยการนำเสนอของ Montesquieu โดยมีการจำแนกอำนาจรัฐออกเป็นสามอำนาจเพื่อแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ต่อมาได้มีการพัฒนาแนวความคิดขึ้นโดยได้เรียกร่องให้มีการแบ่งแยกอำนาจโดยการแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจเป็นคนละคนอีกด้วย ตามคำกล่าวที่ว่า “ห้ามสวมหัวโขนสองใบในขณะเดียวกัน” ซึ่งเป็นไปตามหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interests) คือห้ามบุคคลเดียวกันดำรงตำแหน่งในองค์กรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในขณะเดียวกัน เนื่องจากอาจเกิดกรณีที่ผลประโยชน์ขัดกันจากการใช้อำนาจระหว่างองค์กรได้ เช่น ผู้เป็นสมาชิกรัฐสภาได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันก็ย่อมสามารถลงคะแนนเสียงในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเพื่อสนับสนุนตนเองหรือพวกพ้องในฐานะของฝ่ายบริหารได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะไม่สามารถทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ได้อย่างเต็มรูปแบบ แต่การแยกตัวบุคคลในการใช้อำนาจนี้ก็ไม่ได้ถือเคร่งครัดในระบบรัฐสภา เพราะยอมให้สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันได้ แต่ในระบบประธานาธิบดีมีการแยกกันอย่างเด็ดขาดระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม กรณีมักจะเป็นปัญหาระหว่างบุคคลผู้ใช้อำนาจในองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น สำหรับองค์กรตุลาการได้ถือหลักเคร่งครัดในเรื่องการแยกตัวบุคคลเป็นสำคัญอยู่แล้ว⁹

⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดพื้นฐานและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), น. 64-65.

⁹ สมยศ เชื้อไทย, อ่างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 7, น 148.

1.2 อำนาจนิตินิติบัญญัติในระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด

ในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยได้บัญญัติการใช้อำนาจอธิปไตยโดยวางอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ มีการแบ่งแยกอำนาจ (Separate of power) ออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิตินิติบัญญัติ (Legislature) ซึ่งทำหน้าที่หลักในการตรากฎหมาย อำนาจบริหาร (Executive) ซึ่งทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และอำนาจตุลาการ (Judiciary) ซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อขัดแย้งทางกฎหมาย โดยแต่ละองค์กรต่างก็ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายอย่างอิสระ ไม่ต้องฟังคำสั่งหรือคำบัญชาการขององค์กรอื่น และก็เป็นที่ยอมรับกันว่า “สังคมใดไม่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน อีกทั้งไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ”

ระบบการปกครองที่ใช้ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งแยกการใช้อำนาจโดยองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรเดียวกัน หรือไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งผูกขาดอำนาจไว้ แบ่งออกได้เป็นสองระบบคือ ระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด และระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด

ระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดนั้นมีการใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในทวีปอเมริกา ระบบนี้คือ ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) เป็นระบบที่มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการอย่างเด็ดขาด ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างเป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กันและกัน และแยกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยแต่ละฝ่ายต่างก็มีอำนาจซึ่งได้รับมอบหมายจากปวงชนของประเทศด้วยกันทั้งสิ้น เนื่องจากที่มาของฝ่ายบริหารและที่มาของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอำนาจเต็มทีในการทำหน้าที่ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของประชาชนที่เลือกตนเข้ามา ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีหน้าที่ในการตรากฎหมาย ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบริหารประเทศ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนประธานาธิบดีเพราะประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภา เนื่องด้วยฝ่ายนิติบัญญัติก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจทัดเทียมกับฝ่ายบริหารและต่างฝ่ายต่างแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาด ยกเว้นในบางกรณีอาจมีการถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกัน (Check and Balance) เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาครองเกรส (Congress) จะไม่มีอำนาจตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายหรือลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีหรือคณะรัฐมนตรีได้ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีไม่ได้มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แต่เป็นการ

แต่ตั้งจากบุคคลภายนอกโดยอำนาจของประธานาธิบดีซึ่งเป็นประมุขของประเทศ แต่สภาองเกรสก็สามารถที่จะใช้วิธีการที่เรียกว่า “Impeachment” เพื่อดอนประธานาธิบดีหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้

ดังนั้น ในระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่หลักในการตรากฎหมาย จึงมีสิทธิในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายอย่างสมบูรณ์ ส่วนฝ่ายบริหารนั้นไม่มีอำนาจในการประชุมร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติและไม่มีควมรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภา จึงไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตามแม้ฝ่ายบริหารจะไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้โดยตรง แต่ประธานาธิบดีก็สามารถร้องขอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้มีการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายตามที่ตนต้องการได้ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของประเทศต่อรัฐสภาตามระยะเวลา และเสนอแนะมาตรการต่างๆ ที่ประธานาธิบดีเห็นสมควรต่อสภาองเกรสเพื่อให้มีการเสนอร่างกฎหมายตามที่ประธานาธิบดีต้องการ

อย่างไรก็ตาม แม้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจะเป็นผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยประธานาธิบดีไม่สามารถบังคับให้สภาองเกรสริเริ่มเสนอร่างกฎหมายตามความประสงค์ได้ แต่การจะเป็นกฎหมายได้นั้นประธานาธิบดีต้องเห็นชอบด้วย โดยประธานาธิบดีอาจใช้สิทธิในการยับยั้ง (Veto) ร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยไม่ยอมลงนามให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายได้ แต่อำนาจยับยั้งนี้เป็นเพียงอำนาจยับยั้งชั่วคราว หากฝ่ายนิติบัญญัติยืนยันร่างกฎหมายอีกครั้งโดยใช้มติธรรมดาหรือมติพิเศษตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ก็สามารถประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อร่างกฎหมายผ่านทั้งสองสภามาแล้วก็ต้องเสนอให้ประธานาธิบดีลงนาม ถ้าประธานาธิบดีเห็นด้วยกับร่างกฎหมายฉบับใดก็จะลงนามในร่างกฎหมายเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าประธานาธิบดีไม่ลงนามภายใน 10 วันและส่งร่างกฎหมายฉบับนั้นไปยังสภาองเกรส ถือว่าประธานาธิบดีใช้สิทธิยับยั้งร่างกฎหมายฉบับนั้น ในกรณีนี้ถ้าสภาองเกรสต้องการให้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้รับการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ก็จะต้องมีการลงมติอีกครั้งโดยได้รับเสียงเห็นชอบอย่างน้อย 2 ใน 3 จึงจะผ่านร่างกฎหมายนั้นได้ แต่ถ้าสภาองเกรสปิดสมัยประชุมก่อนที่จะครบกำหนด 10 วัน ที่ใช้ในการลงนามของประธานาธิบดี เมื่อประธานาธิบดีไม่ลงนามในร่างกฎหมายและไม่ส่งคืนกลับมา

สภาองเกรส ถือว่าประธานาธิบดีใช้อำนาจ Pocket Veto¹⁰ และสภาองเกรสจะพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นใหม่เมื่อมีการเปิดประชุมไม่ได้ด้วย

1.3 อำนาจนิติบัญญัติในระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด

ระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดถือได้ว่าเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจหน้าที่เพื่อมิให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียว คือเป็นการกระจายอำนาจในการทำงานให้เกิดความสมดุลในกลไกของรัฐ โดยเน้นหลักการถ่วงดุลอำนาจจะหว่างกัน (Check and Balance)¹¹ โดยยอมให้องค์กรผู้ใช้อำนาจกระทำการทางนิติบัญญัติและองค์กรผู้ใช้อำนาจกระทำการทางบริหารก้าวล่วงเข้ามาใช้อำนาจร่วมกันได้ โดยแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบรัฐสภา และระบบกึ่งประธานาธิบดี

ในประเทศที่มีการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System) จะมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหารเช่นเดียวกับระบบประธานาธิบดี แต่ลักษณะการแบ่งแยกอำนาจไม่เคร่งครัดเท่ากับระบบประธานาธิบดี โดยรัฐธรรมนูญมอบหมายให้รัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ และมอบหมายให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหลักในการอำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหาร โดยรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้รัฐสภาได้เข้าไปร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหารกับคณะรัฐมนตรีได้ ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีเข้าไปร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติกับรัฐสภาได้ด้วย โดยคณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ในขณะเดียวกันรัฐมนตรีแต่ละคนหรือหลายคนจะต้องรับผิดชอบนโยบายและการบริหารงานของกระทรวงต่าง ๆ ด้วย และอยู่ในตำแหน่งได้นานเท่าที่สภายังคงให้ความไว้วางใจอยู่เท่านั้น เมื่อรัฐสภามีมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีทั้งคณะหรือแต่ละคน แล้วแต่กรณี ก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีสิทธิที่จะแนะนำและยินยอมให้ประมุขของรัฐซึ่งอาจเป็น

¹⁰ เป็นการใช้อำนาจของประธานาธิบดีในการยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาโดยการเก็บร่างกฎหมายนั้นไว้ ซึ่งการใช้อำนาจ Pocket veto ของประธานาธิบดีนั้นได้บัญญัติไว้ใน The Constitution of the United States Article 1 Section 7

¹¹ สมยศ เชื้อไทย, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 7*, น. 178.

พระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดียุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ก่อนที่จะครบอายุของสภาได้¹²

ในประเทศที่มีการปกครองระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-presidential System) เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส จะเป็นการผสมผสานกันระหว่างระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีจะเป็นประมุขของรัฐ เป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและร่วมกันบริหารราชการแผ่นดินกับนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ ประธานาธิบดีเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี¹³ และเป็นผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศ รวมทั้งนโยบายการเมืองทั่วไป รัฐบาลในระบบนี้ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา¹⁴ โดยมีเงื่อนไขและวิธีการคือ ในการแถลงแผนงานและนโยบายทั่วไปภายหลังจากได้ปรึกษาหารือเป็นที่ตกลงกันในคณะรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้องแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า รัฐบาลขอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจรัฐบาลในเรื่องแผนงานหรือนโยบายทั่วไป และสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ให้ความไว้วางใจรัฐบาล โดยการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือในการพิจารณาร่างกฎหมายเมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเป็นที่ตกลงกันแล้วอย่างไร ก็ให้นายกรัฐมนตรีเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจรัฐบาลในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น¹⁵ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือไม่ให้ความเห็นชอบกับแผนงานหรือคำแถลงทั่วไปของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีต้องยื่นใบลาออกจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีต่อประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ¹⁶ ในขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็อาจประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีและประธานสภาทั้งสองแล้ว¹⁷ ดังนั้น ในระบบกึ่งประธานาธิบดีนี้ รัฐสภามีอำนาจอนุมัติร่างกฎหมาย ส่วนการประกาศใช้กฎหมายเป็นอำนาจของประธานาธิบดี¹⁸

กล่าวโดยสรุป ระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดมีการเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารก้าวล่วงเข้ามาใช้อำนาจร่วมกันได้ โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการตรากฎหมาย ควบคุมฝ่ายบริหารให้บริหารงานไปตามกฎหมายและเจตนารมณ์ของประชาชน

¹² วรพจน์ วิศรุติพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น. 68.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 9

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 20

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 49

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 50

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 12

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 39

ในขณะที่ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ดังนั้น ในระบบนี้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ เหตุที่ฝ่ายบริหารสามารถริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ก็เนื่องมาจากกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารราชการแผ่นดินย่อมจะต้องรู้ดีว่าต้องการกฎหมายประเภทไหน และในแนวนโยบายอะไรบ้างที่จะนำไปบริหารประเทศ ในกรณีนี้จึงควรให้ฝ่ายบริหารมีโอกาสชี้แจงแสดงความเห็นต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และขอเป็นผู้เสนอให้มีการออกกฎหมายเสียเองโดยมอบให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณา นอกจากนี้ขอบเขตหน้าที่ของฝ่ายบริหารกว้างขวางมาก เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่าฝ่ายบริหารรู้ปัญหาดีตลอดจนมีเครื่องมือเครื่องใช้ที่ดี เช่น ข้อมูลสถิติ กำลังทรัพย์ เป็นต้น ถ้าฝ่ายบริหารไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย การพัฒนาประเทศก็จะชะงักงันทั้งที่มีปัญหามากมายรออยู่ ประกอบกับหลักการในเรื่องความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา อันส่งผลให้ก่อนเข้ารับตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายทั่วไปต่อรัฐสภา การให้ฝ่ายบริหารมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย จึงเท่ากับว่าเป็นการจัดให้ฝ่ายบริหารมีโอกาสปฏิบัติตามนโยบายของตนได้

1.4 กระบวนการนิติบัญญัติ

1.4.1 การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเป็นขั้นตอนแรกที่จะทำให้ร่างกฎหมายผ่านเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาก่อนที่จะได้มีการพิจารณานุมัติและประกาศใช้เป็นกฎหมาย

1.4.1.1 สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

สิทธิในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายอาจถูกจำกัดได้ด้วยจำนวนบุคคลผู้เสนอ ดังนี้¹⁹

- 1) คนเดียวเสนอ
- 2) หลายคนเข้าชื่อเสนอรวมกัน
- 3) คนเดียวเสนอ แต่ให้มีสมาชิกสภาคนอื่นเข้าชื่อรับรอง
- 4) คนเดียวหรือหลายคนเสนอ แต่ให้คณะกรรมาธิการรับรอง

¹⁹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สุทธิแสงการพิมพ์, 2530), น. 479.

โดยปกติแล้วธรรมเนียมการปฏิบัติของระบบรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายได้ แม้จะมีอีกหลายประเทศที่กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาเหล่านี้ทำการรวมกลุ่มกันเพื่อรับรองและเสนอร่างกฎหมายที่ต้องการ นอกจากนี้การเสนอร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติทั้งโดยสมาชิกรัฐสภาที่ดี หรือโดยบุคคลอื่นใดก็ดี มักจะมีข้อจำกัดในรูปแบบต่าง ๆ กันออกไป ทั้งในแง่ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งโดยมากข้อจำกัดเหล่านี้อาจจัดแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการเงิน และร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน²⁰

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศส่วนมาก สมาชิกรัฐสภาจะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากฝ่ายบริหาร นอกจากนี้รัฐธรรมนูญบางประเทศถือเคร่งครัดถึงกับว่าสมาชิกรัฐสภาจะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไม่ได้ไม่ว่ากรณีใด ๆ ก็ตาม²¹

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้ต่อเมื่อได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี

ในประเทศอังกฤษ สมาชิกสภาสามัญคนใดคนหนึ่งสามารถเสนอเรื่องบางเรื่องต่อสภาได้ แต่ถ้าเป็นการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่มีผลเป็นการริเริ่มรายจ่ายแผ่นดินแล้วจะเสนอไม่ได้ รัฐมนตรีเท่านั้นที่สามารถเสนอให้จัดเก็บภาษีจากประชาชน และยังสามารถเสนอให้มีการใช้จ่ายเงินของรัฐได้²² หลักการห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หลักที่จะเพิ่มรายจ่ายของแผ่นดินหรือภาษีนั้น มีอยู่แพร่หลายในประเทศที่ได้ยึดถือเอาระบบกฎหมายแบบอังกฤษเป็นแม่แบบ

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าห้ามสมาชิกรัฐสภาเสนอร่างกฎหมายและร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับการเงิน อันจะมีผลให้รายได้ของรัฐลดลง หรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่ หรือมีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายของรัฐ ซึ่งหลายประเทศก็ได้ถือเอาเป็นแบบอย่าง เช่น ออสเตรเลีย อิตาลี เป็นต้น โดยสมาชิกรัฐสภาไม่สามารถเสนอร่าง

²⁰ อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป, ระบบการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายการเงิน, รายงานวิจัยเสนอคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2538), น. 8-9.

²¹ วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 19, น. 480.

²² Ilbert Courtney, Parliament its History, Constitution, and Practice (Oxford: university press), p. 83.

กฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้ และกำหนดให้สงวนเรื่องนี้ไว้เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียว

ในประเทศเคนย่า สมาชิกวุฒิสภาจะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาก่อน ส่วนในอินเดีย และมัลดีวา การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินโดยสมาชิกวุฒิสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประมุขของประเทศก่อน ในขณะที่ประเทศกรีซ นิวซีแลนด์²³ และสเปน ก็เป็นเช่นเดียวกับประเทศไทย การเสนอร่างกฎหมายที่มีลักษณะเช่นนี้โดยสมาชิกวุฒิสภา จะต้องได้รับการรับรองจากรัฐบาลก่อนจึงจะเสนอได้²⁴

ส่วนในประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งโดยปกติการเสนอร่างกฎหมายใด ๆ โดยสมาชิกวุฒิสภาก็ต้องมีสมาชิกอื่นรับรองอยู่แล้ว แต่ถ้าเป็นการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินแล้ว ยังต้องมีสมาชิกรับรองเป็นจำนวนมากกว่าเสียอีก²⁵

เหตุที่รัฐธรรมนูญหลายประเทศสงวนสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินให้เป็นสิทธิของฝ่ายบริหารก็เนื่องมาจากว่า ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นมีความสำคัญมาก หากให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งไม่มีความรับผิดชอบในนโยบายของฝ่ายบริหารเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้ สมาชิกวุฒิสภาอาจเสนอร่างกฎหมายที่เป็นการเพิ่มหรือลดภาษีอากรหรือเปลี่ยนแปลงค่าแห่งเงินตรา หรือเสนอร่างกฎหมายที่กระทบกระเทือนการคลังของประเทศ ทำให้รัฐบาลไม่อาจบริหารประเทศได้²⁶ นอกจากนี้การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา

²³ New Zealand Constitution Act 1986 section 21

“The House of Representatives shall not pass any Bill providing for the appropriation of public money or for the imposition of any charge upon the public revenue unless the making of that appropriation or the imposition of that charge has been recommended to the House of Representatives by the Crown”

²⁴ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20, น. 19.

²⁵ ในประเทศญี่ปุ่น การเสนอร่างกฎหมายทั่วไปที่ไม่ใช่กฎหมายเกี่ยวกับการเงินโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองอย่างน้อย 20 คน แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน จำนวนผู้รับรองจะเพิ่มขึ้นเป็น 50 คน ส่วนในสาธารณรัฐเกาหลี ร่างกฎหมายทั่วไปที่เสนอโดยสมาชิกสภาแห่งชาติ (National Assembly) ต้องมีสมาชิกรับรองอย่างน้อย 20 คน แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินแล้ว จำนวนดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นเป็น 30 คน

²⁶ วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 19, น. 481.

โดยเฉพาะร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินโดยไม่คำนึงถึงความจริงว่ามีโอกาสเป็นไปได้หรือไม่ แต่กระทำเพียงเพื่อเอาใจประชาชนที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะลงคะแนนเสียงให้ตนในโอกาสต่อไปได้ แม้จะทำด้วยความกังวลต่อเศรษฐกิจและสังคมที่วิเศษปานใดก็ตาม ย่อมเสี่ยงต่อการที่จะทำให้สัดส่วนของรายรับและรายจ่ายเปลี่ยนไป อีกทั้งจะทำให้การคลังไม่เป็นระบบ ดังนั้น จึงต้องหาทางป้องกันมิให้การเปลี่ยนแปลงงบประมาณของสมาชิกรัฐสภากระทบต่อความสมดุลของการคลังและเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม ประกอบกับความยุ่งยากสลับซับซ้อนของกฎหมายสมัยใหม่ ซึ่งหากต้องการเข้าใจอย่างถ่องแท้แล้ว ไม่ใช่เพียงแต่ความคิดจากสมองของนักนิติศาสตร์หรือนักรัฐศาสตร์เท่านั้น แต่ยังต้องมีการผสมผสานกันของความรู้ในเรื่องเศรษฐศาสตร์ และความเชี่ยวชาญในด้านอื่นอีกมากมาย ฉะนั้น ความสามารถในการร่างกฎหมายทั้งทางเทคนิคและข้อมูลของสมาชิกสภาย่อมน้อยกว่าเมื่อเทียบกับรัฐบาล ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้มีการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาซึ่งมีผลให้ต้องเพิ่มรายจ่ายหรือลดรายได้ของรัฐในหลายประเทศ²⁷ แต่อย่างไรก็ดีการลดรายจ่ายหรือการจำกัดสิทธิดังกล่าวอาจจะมีผลทำให้สิทธิอันพึงมีของสมาชิกรัฐสภาในการริเริ่มเสนอกฎหมายต่าง ๆ ต้องหยุดชะงัก และอาจค่อย ๆ สลายหายไปในที่สุด เนื่องจากว่าการเสนอร่างกฎหมายเกือบทุกประเภทจะต้องมีผลทำให้เกิดรายจ่ายเพิ่มขึ้นไม่มากก็น้อย และเมื่อมีรายจ่ายก็ต้องมีการจัดสรรงบประมาณเพิ่ม²⁸

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลจึงมีอำนาจเต็มที่ในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินอย่างสมบูรณ์ ส่วนสมาชิกรัฐสภาแม้จะมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายใด ๆ ต่อสภาได้ แต่ถ้าเป็นการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินแล้วจะเสนอไม่ได้ หรือเสนอได้เมื่อได้รับความยินยอมจากรัฐบาลเท่านั้น

1.4.1.2 ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายคือบุคคลที่ทำให้กระบวนการนิติบัญญัติเริ่มขึ้น กล่าวคือเป็นบุคคลที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่ามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาก่อนที่จะได้มีการพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังนั้น แม้บุคคลหรือองค์กรใดจะเป็นผู้ริเริ่มขอให้มีการเสนอร่างกฎหมาย แต่หากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้บุคคลหรือองค์กรนั้นเป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา บุคคลหรือองค์กรนั้นก็มิใช่ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของประเทศต่อรัฐสภาตามระยะเวลา และเสนอแนะมาตรการต่างๆ ที่ประธานาธิบดีเห็นสมควรต่อ

²⁷ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 20, น. 8.

²⁸ เฟิงอ้าง, น. 20.

สภาองเกรสเพื่อให้มีการเสนอร่างกฎหมายตามที่ประธานาธิบดีต้องการ ซึ่งเรียกว่า “State of the Union” โดยนัยนี้แม้ประธานาธิบดีจะเป็นผู้ริเริ่มขอให้มีการเสนอร่างกฎหมาย แต่ประธานาธิบดีก็ไม่ใช่ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย สามารถจำแนกผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายออกได้ 5 ประเภท ได้แก่ ประชาชนของรัฐ สมาชิกรัฐสภา คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง²⁹ ดังนี้

(1) การเสนอร่างกฎหมายโดยประมุขของรัฐ (Head of State)

รัฐธรรมนูญของหลายประเทศได้ให้สิทธิแก่ประมุขของรัฐที่จะมีสาส์นไปยังสภานิติบัญญัติเพื่อชี้แจงให้สภาทราบนโยบายการบริหารงานของตนได้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐจะมีสาส์นไปยังสภาเพื่อขอให้พิจารณาถึงวิธีการที่จำเป็นสำหรับปฏิบัติตามนโยบายที่ตนวางไว้ จากนั้นประธานสภาจะอ่านสาส์นให้สมาชิกฟัง และส่งสาส์นไปให้คณะกรรมการประจำซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับข้อความในสาส์นนั้นเป็นผู้ดำเนินการเสนอร่างกฎหมายต่อไป ซึ่งสิทธิในการส่งสาส์นเช่นนี้ถือว่าเป็นสิทธิในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายในทางอ้อม หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการริเริ่มขอให้มีการเสนอร่างกฎหมาย แต่ไม่ใช่การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยแท้จริง³⁰

มีข้อสังเกตว่า หากประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์และไม่ได้เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารโดยตรง ก็จะไม่มีความสามารถในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น สำหรับประเทศไทยนั้นรัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้ประมุขของรัฐซึ่งก็คือพระมหากษัตริย์มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายหรือขอให้มีการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้

(2) การเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภา (Member of the Legislature)

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปเป็นหลักขั้นพื้นฐานว่า อำนาจในการบัญญัติกฎหมายเป็นของสมาชิกสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน ดังนั้น สมาชิกสภาจึงมีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายอย่างสมบูรณ์ ซึ่งการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายนี้อาจมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้แล้วแต่รัฐธรรมนูญและธรรมเนียมปฏิบัติของแต่ละประเทศ

รัฐธรรมนูญของทุกประเทศได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ เนื่องจากเป็นผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง จึงอยู่ในฐานะที่จะทราบดีว่าประชาชนต้องการกฎหมายอะไร แต่ก็มีได้หมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถ

²⁹ วิษณุ เครืองาม, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 19*, น. 474.

³⁰ *เพ็ญอ้าง*, น. 475.

เสนอร่างกฎหมายได้ทุกประเภท หากแต่ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ ซึ่งอาจกำหนดวิธีการ และเงื่อนไขในการเสนอร่างกฎหมายไว้ แต่ก็มีหลักปฏิบัติที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายคือ การที่สมาชิกรัฐสภาหลายคนรวมตัวกันเพื่อแสดงถึงความตั้งใจ ความเห็นพ้องต้องกันที่จะเสนอร่างกฎหมายในเรื่องหนึ่ง แม้ว่าจะมีหลายประเทศที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างกฎหมายได้เป็นรายบุคคล เช่น อังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น แต่ก็มีอีกหลายประเทศที่กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาทำการรวมกลุ่มกันเพื่อรับรองและเสนอร่างกฎหมายที่ต้องการ³¹ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การเสนอร่างกฎหมายจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์รับรองอย่างน้อยร้อยละ 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ทั้งหมด เป็นต้น

ส่วนอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภานั้น ต้องพิจารณาจากที่มาของวุฒิสภา ตลอดจนเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภาว่ามีเพื่อเหตุใด ในกรณีที่วุฒิสภากำหน้าที่เป็นสภาที่เลี้ยงคอยกลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกวุฒิสภาจะไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายแต่อย่างใด เพราะการเสนอร่างกฎหมายมิใช่การกลั่นกรองร่างกฎหมาย หากแต่เป็นการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเสียเอง เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น กรณีที่วุฒิสภามีฐานะเป็นสภาที่คอยถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาย่อมมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น³² เป็นต้น

(3) การเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers)

ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ถ้าหากถือตามระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดแล้ว ฝ่ายบริหารจะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยไม่ได้เลยเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่จะเสนอร่างกฎหมายเอง ในขณะที่ระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด ฝ่ายบริหารมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาและให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตามถ้าจะพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นว่า การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่ให้ฝ่ายบริหารมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยนั้น ย่อมทำให้บรรดากฎหมายที่ออกมาโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นกฎหมายที่ดีและสมบูรณ์

³¹ อรพิน ผลิตสุวรรณ สบายรูป, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 20, น. 18.

³² แม้สมาชิกวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นจะเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ก็ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาอื่นรับรองเป็นจำนวนอย่างน้อย 10 คน ในกรณีของการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาอื่นรับรองอย่างน้อย 20 คน ในกรณีของการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ไม่ได้ เพราะว่าการในทางทฤษฎีกับในทางปฏิบัติอาจจะไม่เหมือนกัน ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้บัญญัติกฎหมายก็บัญญัติกฎหมายที่คิดว่าดีที่สุดออกมาใช้บังคับ แต่ผลในทางปฏิบัติอาจมีข้อบกพร่องเกิดขึ้นได้ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติอาจไม่ทราบได้ เพราะเหตุที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น กฎหมายที่บัญญัติออกไปแล้วมีข้อบกพร่องอย่างไร และมีวิธีการแก้ไขอย่างไรนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่อาจที่จะทราบข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติได้ดีเท่าฝ่ายบริหาร และในความเป็นจริงในทางปฏิบัตินั้นฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาจะมาจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งโดยปกติคณะรัฐมนตรีมักมาจากบุคคลสำคัญของพรรคที่มีเสียงข้างมากนั่นเอง และโดยที่รัฐธรรมนูญของบางประเทศมิได้ห้ามให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารก็สามารถมีบทบาทในการใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วยในขณะเดียวกัน เมื่อฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายจริง ๆ จึงย่อมจะทราบข้อบกพร่องต่าง ๆ ของกฎหมายได้เป็นอย่างดีและสามารถชี้แจงให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบว่าวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายอย่างไรบ้าง จึงจะทำให้กฎหมายนั้นมีผลดีอย่างสมบูรณ์ และที่สำคัญคือการดำเนินการบริหารประเทศนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ การบัญญัติกฎหมายชนิดใดและมีวิธีการอย่างไรจึงจะทำให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างเรียบร้อยนั้น ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่จะทราบได้ดีว่าตัวเองต้องการให้มีกฎหมายอะไรขึ้นใช้บังคับบ้าง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายขึ้นโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของฝ่ายบริหารนั้น ย่อมทำให้กฎหมายที่ตราออกมาไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด ดังนั้นวิธีการให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้แต่ฝ่ายเดียวนั้นจึงไม่ใช่วิธีการที่ดี ปัจจุบันประเทศที่ถือตามระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดล้วนแต่มีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายทั้งสิ้น³³

การเสนอร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารในหลายประเทศจะนำเสนอในรูปแบบของโครงร่างแผนงานเสนอร่างกฎหมายประจำปีต่อรัฐสภาโดยผู้นำของรัฐ ซึ่งแผนงานนี้จะประกอบด้วยรายละเอียดที่สำคัญเกี่ยวกับร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่รัฐบาลตั้งใจจะนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในสมัยประชุมต่อไป ดังเช่น “The Speech from the Throne” ในประเทศแคนาดา จอร์แดน เนเธอร์แลนด์ หรือในประเทศอังกฤษ ตลอดจนประเทศต่าง ๆ ในเครือจักรภพอังกฤษ ซึ่งสุนทรพจน์ดังกล่าวนี้จะอยู่ในเขตความรับผิดชอบรัฐบาล และเป็นจุดกำเนิดของการอภิปรายอันยืดเยื้อในเรื่องนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล และจะพบกระบวนการในลักษณะเดียวกันนี้ในสาธารณรัฐ

³³ ยงเกียรติ อติเศรษฐกุล, “กระบวนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ,” รัฐสภาสาร น. 68-69, 4 (เมษายน 2529).

เกาหลี โดยสภาแห่งชาติ (National Assembly) จะพิจารณาอภิปรายแนวนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลซึ่งได้นำเสนอต่อรัฐสภาโดยประธานาธิบดีเมื่อเริ่มต้นปีหรือในสมัยการประชุมแรก³⁴

(4) การเสนอร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการ (Committee)

ในบางประเทศคณะกรรมการสามัญประจำสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย สวีเดน อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น เป็นต้น แต่การเสนอร่างกฎหมายของคณะกรรมการต้องอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนั้น เช่น คณะกรรมการเศรษฐกิจและการคลังมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายการคลัง คณะกรรมการทหารมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายทหาร เป็นต้น ส่วนในประเทศไทยคณะกรรมการไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

(5) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (People)

ภายใต้หลักการที่ว่า “อำนาจประชาธิปไตยเป็นของประชาชน” ดังนั้น กฎหมายที่ออกมาบังคับใช้แก่ประชาชนต้องมาจากประชาชน แต่เมื่อพิจารณาจากรัฐสมัยใหม่การที่จะให้ประชาชนแต่ละคนเข้ามาใช้อำนาจดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความวุ่นวายและยุ่งยาก แม้ว่าการให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองตนเองย่อมนับว่าตรงกับความหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด แต่เมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขและสภาพการณ์ปัจจุบัน เช่น จำนวนพลเมือง ดินแดน และการศึกษาของประชาชน ตลอดจนความซับซ้อนในการบริหารงานของรัฐสมัยใหม่แล้ว ย่อมเป็นไปได้ที่จะให้ประชาชนทุกคนมารับผิดชอบในการปกครองประเทศเหมือนแต่เดิม ดังนั้น การเลือกผู้แทนที่ตนไว้วางใจและเห็นว่าเหมาะสมที่จะใช้อำนาจแทนตนเข้าไปดำเนินการในการปกครองแทน ย่อมสอดคล้องกับความหมายของประชาธิปไตยมากที่สุด³⁵

ปัจจุบันประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยส่วนมากใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนมีส่วนในการปกครองโดยทางผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดยผู้แทนเกือบทั้งสิ้น และหลายประเทศได้นำหลักการของระบอบประชาธิปไตยทางตรงซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินมาใช้ เช่น การให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ให้เกิดสิทธิประชาชนที่จะเสนอร่างกฎหมายที่ตนเองต้องการให้มีต่อรัฐสภา

³⁴ อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 20*, น. 15.

³⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), น. 9-10.

การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายประเทศ เช่น สวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งถือว่าเป็นแม่แบบในเรื่องดังกล่าว³⁶ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อิตาลี ไทย³⁷ เป็นต้น โดยแต่ละประเทศได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างกันออกไป แต่สรุปได้ว่าอำนาจการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของประชาชนนั้น ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจะต้องเป็นบุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เช่น ในประเทศ สวิตเซอร์แลนด์ รัฐธรรมนูญกำหนดว่าจะต้องมีอายุ 18 ปีบริบูรณ์และต้องไม่เป็นผู้ที่ถูกตัดสิทธิทางการเมืองโดยฝ่ายนิติบัญญัติของสมาพันธรัฐหรือของมลรัฐที่บุคคลนั้นมีภูมิลำเนาอยู่³⁸ ในประเทศสหรัฐอเมริกา จะต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว (Registered Voters) เป็นต้น นอกจากนี้ ประเภทของกฎหมายและจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ก็มีความแตกต่างกันไป เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของมลรัฐ และเสนอร่างรัฐบัญญัติเพื่อแก้ไขรัฐบัญญัติหรือยกเลิก รัฐบัญญัติ โดยในแต่ละมลรัฐจะกำหนดจำนวนของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายไว้แตกต่างกัน ส่วนในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประชาชนจะสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ เฉพาะการเสนอขอแก้ไข ปรับปรุง และยกเลิกรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ (Federal Constitution) เท่านั้น แต่ไม่มีสิทธิเสนอขอแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกรัฐบัญญัติใด ๆ ได้³⁹

³⁶ เฟิงอ้าง, น. 16.

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย...

(4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 163...”

³⁸ Article 74 (2)

“Each Swiss man and each Swiss woman who has completed his or her 18 year and who has not been deprive of his or her political rights by the legislation of Confederation or of the Canton where he or she is resident has the right to participate in such elections and other polls”

³⁹ David Butler, Austin Ranney, Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory (Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1980), p. 42.

1.4.2 การพิจารณาร่างกฎหมาย

การพิจารณาร่างกฎหมายย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาของแต่ละประเทศ โดยทั่วไปนิยมแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ ดังนี้

1.4.2.1 วาระที่หนึ่ง การรับหลักการ

การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่หนึ่งนี้จะเริ่มต้นด้วยการนำเสนอร่างกฎหมายของผู้เสนอ หากเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีก็จะมีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมานำเสนอหรือบางครั้งก็อาจเป็นการนำเสนอโดยนายกรัฐมนตรีเอง จากนั้นจะเข้าสู่ขั้นตอนของการอภิปรายทั่วไปเพื่อพิจารณาว่าเห็นควรที่จะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างกฎหมายฉบับนั้น ถ้าสภามีมติว่าไม่สมควรรับหลักการแห่งร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายฉบับนั้นก็จะเป็นอันตกไป หากสภามีมติรับหลักการแห่งร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายฉบับนั้นก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดต่อไป โดยอาจเป็นคณะกรรมการประจำสภา หรืออาจเป็นคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นเป็นการเฉพาะก็ได้ ในบางกรณีร่างกฎหมายนั้นอาจได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาก็ได้ โดยถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมการ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายเสร็จแล้ว ก็จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สอง

สำหรับประเทศไทย คณะรัฐมนตรีอาจขอรับร่างกฎหมายไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของคณะรัฐมนตรี สภามีอำนาจเพียงกำหนดเวลาการพิจารณาไว้เท่านั้น⁴⁰

ในประเทศที่มีการส่งร่างกฎหมายไปยังคณะกรรมการก่อนที่ส่งให้สภาพิจารณา เช่น สหรัฐอเมริกา สเปน สาธารณรัฐฝรั่งเศส อิตาลี นอร์เวย์ ญี่ปุ่น เป็นต้น⁴¹ คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้น จะเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมว่าควรจะรับหรือไม่รับหลักการแห่งร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งในรายงานนี้มักเสนอประเด็นแก้ไขเพิ่มเติมด้วย เมื่อสภามีมติรับหลักการแห่งร่างกฎหมาย และที่ประชุมเห็นว่าไม่ควรมอบหมายให้คณะกรรมการศึกษาเพิ่มเติมในรายละเอียด ก็จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สอง

1.4.2.2 วาระที่สอง การพิจารณารายมาตรา

ในวาระที่สองนี้สภาจะพิจารณาร่างกฎหมายโดยเรียงตามลำดับมาตรา หากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดก็จะข้ามไปพิจารณาในมาตราต่อไป โดยในแต่ละมาตราจะมีการลงมติใน

⁴⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 115

⁴¹ วิษณุ เครืองาม, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 19, น. 481.

ส่วนที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หากไม่มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม หรือมีการขอแก้ไขเพิ่มเติมและสภาเห็นชอบด้วยแล้ว ก็จะดำเนินการเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สาม

สำหรับประเทศไทย ในวาระที่สองนี้สมาชิกจะอภิปรายได้เฉพาะด้วยคำหรือข้อความในมาตราที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น หรือในกรณีที่คณะกรรมการไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม เฉพาะผู้ที่ส่งวนคำแปรญัตติหรือคณะกรรมการที่มีการส่งวนความเห็นไว้เท่านั้นที่มีสิทธิอภิปราย ทั้งนี้เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น⁴²

1.4.2.3 วาระที่สาม การลงมติ

ในวาระที่สามนี้จะเป็นการพิจารณาในขั้นสุดท้าย เมื่อสภาพิจารณครบทุกมาตราแล้ว สภาจะพิจารณาร่างกฎหมายทั้งฉบับเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง สำหรับประเทศไทย การพิจารณาในวาระที่สามนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมด้วยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความมิได้นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดกันอยู่⁴³ เมื่อสภาพิจารณาร่างกฎหมายทั้งฉบับเรียบร้อยแล้ว ก็จะลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ โดยคะแนนเสียงในการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่ส่วนใหญ่แล้วจะใช้คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา เว้นแต่เป็นร่างกฎหมายที่สำคัญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็จะใช้คะแนนเสียงข้างมากพิเศษ

หากสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายฉบับนั้นก็ป็นอันตกไป หากสภามีมติให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายฉบับนั้นก็จะถูกส่งไปยังอีกสภาหนึ่ง⁴⁴ คือ จากสภาผู้แทนราษฎรไปวุฒิสภา หรือจากวุฒิสภาไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อดำเนินการพิจารณาตามกระบวนการเดียวกัน

⁴² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 129

⁴³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 130

⁴⁴ การพิจารณาร่างกฎหมายในบางประเทศอาจไม่ได้เริ่มพิจารณาที่สภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร เช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ร่างกฎหมายเสนอโดยสมาชิกของสภาใดจะเข้าสู่การพิจารณาของสภาที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดอยู่เพื่อพิจารณาก่อน แล้วจึงส่งไปอีกสภาหนึ่ง ดังนั้นร่างกฎหมายอาจเริ่มพิจารณาที่สภาล่างหรือสภาสูงก็ได้ ส่วนในประเทศไทยร่างกฎหมายต้องเสนอต่อสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายใดแล้วก็จะเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

1.4.3 การประกาศใช้เป็นกฎหมาย

เมื่อร่างกฎหมายได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็จะต้องมีการเสนอร่างกฎหมายนั้นให้ประมุขของรัฐซึ่งอาจเป็นประธานาธิบดีหรือพระมหากษัตริย์ลงนามและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายให้สาธารณชนทราบต่อไป

1.4.3.1 การลงนามโดยประมุขของรัฐ

ในระบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นประมุขของประเทศเท่านั้นไม่ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วย เพราะฝ่ายบริหารมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าอยู่แล้ว⁴⁵ ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงไม่ทรงต้องรับผิดชอบทางการเมืองแต่ประการใด ความไม่ต้องรับผิดชอบของพระมหากษัตริย์ในกิจการแผ่นดินนั้นถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงทำอะไรไม่ผิด (The king can do no wrong) ผู้รับผิดชอบคือฝ่ายบริหาร การกระทำใด ๆ ของพระมหากษัตริย์จึงถือว่ามีผู้รับผิดชอบอีกชั้นหนึ่ง ในประเทศไทยเรียกว่า “ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ” ในประเทศอังกฤษ การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีจะกระทำโดยผ่านทางรัฐสภา เรียกว่า King หรือ Queen in Parliament ดังนั้น กระบวนการให้ความเห็นชอบโดยพระมหากษัตริย์จึงเป็นเพียง “กระบวนการพิธีการ” (Formality) เท่านั้น

การใช้อำนาจของประมุขของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายมีอยู่สองประการคือ การให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย และการยับยั้งร่างกฎหมาย (veto) หากประมุขของรัฐซึ่งอาจเป็นประธานาธิบดีหรือพระมหากษัตริย์ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายแล้ว ก็จะนำร่างกฎหมายฉบับนั้นไปประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป หากประมุขของรัฐยับยั้งร่างกฎหมายคือไม่ยอมลงนามในร่างกฎหมาย ในกรณีเช่นนี้รัฐธรรมนูญอาจบัญญัติให้สภายืนยันอีกครั้งก็ได้โดยมติพิเศษหรือมติธรรมดา หากสภายืนยันมติเดิมอีกครั้งก็ถือเสมือนว่าประมุขของรัฐได้ลงนามในร่างกฎหมายฉบับนั้นแล้ว เช่น ประเทศไทย หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบในร่างกฎหมายใด ก็จะทรงพระราชทานร่างกฎหมายนั้นมายังรัฐสภาโดยไม่ลงพระปรมาภิไธย หรือเก็บร่างกฎหมายนั้นไว้โดยไม่ทรงพระราชทานคืนมายังรัฐสภาจนล่วงพ้นเวลา 90 วันไปแล้ว หากรัฐสภายืนยันมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา และนายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่งแล้ว พระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน นายกรัฐมนตรีก็

⁴⁵ วิชาญ เครืองาม, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 19, น. 306.

สามารถนำกฎหมายฉบับนั้นไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เหมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

1.4.3.2 การประกาศให้ประชาชนทราบ

กฎหมายจะมีผลต่อเมื่อประกาศให้ประชาชนทราบแล้ว ดังนั้น หลังจากที่ประมุขของรัฐลงนามในร่างกฎหมายหรือเสมือนหนึ่งว่าได้ลงนามแล้ว กฎหมายจะต้องมีการประกาศในหนังสือราชการที่เรียกว่า “Government Gazette” สำหรับประเทศไทยก็จะประกาศในหนังสือราชการที่เรียกว่า “ราชกิจจานุเบกษา” โดยนายกรัฐมนตรีจะส่งกฎหมายไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จากนั้นจะส่งไปยังโรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อพิมพ์กฎหมายฉบับนั้นและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้