

## บทที่ 2

### การเสนอร่างกฎหมายในต่างประเทศ

การพิจารณาการเสนอร่างกฎหมายในต่างประเทศเพื่อให้ทราบว่าในต่างประเทศนั้น การเสนอร่างกฎหมายมีลักษณะเช่นใด โดยจะพิจารณาจากประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังนี้

#### 2.1 การเสนอร่างกฎหมายในประเทศอังกฤษ

##### 2.1.1 ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายในประเทศอังกฤษ ได้แก่

###### 1) คณะรัฐมนตรี

การเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีจะมาจากนโยบายของพรรครัฐบาล จากความประสงค์ของฝ่ายข้าราชการ หรือจากข้อเสนอของกลุ่มผลประโยชน์ภายนอก แต่ส่วนมากร่างกฎหมายจะเริ่มจากกระทรวง ทบวง กรม โดยเริ่มจากการที่ The Cabinet Office สอบถามไปยังกระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้ส่งรายชื่อของร่างกฎหมายที่ต้องการจะออกมายัง The Cabinet Office และ The Cabinet Office ก็ส่งร่างกฎหมายเหล่านี้ไปยัง The Cabinet's Standing Committee จากนั้นจะส่งไปยัง Future Legislation Committee เพื่อตรวจร่างกฎหมายต่าง ๆ และดึงเอาข้อเสนอที่สำคัญ ๆ ไว้สำหรับโต้แย้งกันกับรัฐมนตรีเจ้าของร่างกฎหมายนั้น และจัดเรียงลำดับความสำคัญของร่างกฎหมายด้วย โดยรายชื่อของร่างกฎหมายเหล่านี้ก็จะถูกส่งไปยังคณะรัฐมนตรีต่อไป เมื่อสมัยประชุมเริ่มขึ้น ร่างกฎหมายเหล่านี้ก็จะถูกส่งไปยัง The Legislation Committee เพื่อตรวจตราดูรายละเอียดของร่างกฎหมายที่เสนอมาว่าควรจะพิจารณาแก้ไขอย่างไร สมควรที่จะยอมรับหรือไม่ หากพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยก็ลงมติไม่ยอมรับ ร่างกฎหมายนั้นก็ตกไป ถ้าลงมติผ่านร่างกฎหมายนั้นก็เป็นการรับหลักการ เมื่อ The Legislation Committee รับหลักการแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะนำเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อสภา โดยจะนำเสนอเข้าสู่สภาสามัญ (House of Commons) หรือนำเสนอเข้าสู่สภาขุนนาง (House of Lords) ก่อนก็ได้

## 2) สมาชิกสภาสามัญ

รัฐสภาของอังกฤษเป็นระบบสองสภา (Two Chambers System) ประกอบด้วยสภาสามัญหรือสภาล่าง (House of Commons) และสภาขุนนางหรือสภาสูง (House of Lords)

สมาชิกสภาสามัญเป็นสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ในปัจจุบันสภาสามัญประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญจากอังกฤษ 529 คน เวลส์ 40 คน สก็อตแลนด์ 72 คน และไอร์แลนด์เหนือ 18 คน<sup>1</sup> ส่วนสมาชิกสภาขุนนางเป็นสมาชิกที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ประกอบด้วย ขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์ ขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งตลอดชีพ ขุนนางฝ่ายสงฆ์ชั้นพระราชอาคันตุกะและอาร์คบิชอป และขุนนางกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติจะอยู่ที่สภาสามัญ เนื่องจากสภาสามัญเป็นสภาที่สร้างรัฐบาล (House of Commons makes the Government) โดยสภาสามัญมีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย ออกกฎหมาย ควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ส่วนสภาขุนนางในปัจจุบันมีอำนาจจำกัดมาก กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่เป็นสภาตรวจสอบและกลั่นกรองร่างกฎหมาย (House of Review) ที่ผ่านจากสภาสามัญ<sup>2</sup> สมาชิกสภาขุนนางจึงไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย แต่สามารถแก้ไขร่างกฎหมายได้ทุกร่างยกเว้นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) และอาจยังยั้งร่างกฎหมายธรรมดาได้ไม่เกิน 1 ปี แต่หากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ภายหลัง 1 เดือน แม้สภาขุนนางจะไม่เห็นชอบด้วย ดังนั้น เฉพาะสมาชิกสภาสามัญเท่านั้นที่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

### 2.1.2 ประเภทของร่างกฎหมายที่เสนอ

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภา แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้<sup>3</sup>

1) ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ และมีผลใช้บังคับทั่วประเทศ (General law of the land) เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติบริการสาธารณสุข เป็นต้น ทั้งนี้ร่าง

<sup>1</sup> สมบัติ อารังญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2548), น. 144.

<sup>2</sup> อัครเมศวร์ ทองนวล, “ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา,” รัฐสภาสาร น. 23 (ตุลาคม 2546).

<sup>3</sup> เพิ่งอ้าง, น. 24-25.

พระราชบัญญัติส่วนมากจะเป็นร่างพระราชบัญญัติมหาชน ร่างพระราชบัญญัติมหาชนนี้อาจริเริ่มเสนอจากคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาก็ได้ แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิริเริ่มเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติมหาชนที่เสนอโดยรัฐบาลเรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล” (Government's Bill) ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอนั้นจะมีโอกาสผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาเกือบทั้งหมด ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาสามัญเป็นผู้เสนอเรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิก” (Private Member's Bill)

2) ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบุคคล คณะบุคคล หรือวิสาหกิจ (body of person or corporation) เช่น องค์การท้องถิ่น หรือคณะกรรมการรถไฟ เป็นต้น การเสนอร่างพระราชบัญญัติเอกชนนั้น รัฐบาลหรือสมาชิกสภาสามัญจะเป็นผู้เสนอก็ได้

3) ร่างพระราชบัญญัติไฮบริด (Hybrid Bill) เป็นร่างพระราชบัญญัติมหาชนที่มีผลกระทบต่อบุคคล คณะบุคคล หรือวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ โดยมีคุณสมบัติเป็นร่างพระราชบัญญัติมหาชนและร่างพระราชบัญญัติเอกชน การเสนอร่างพระราชบัญญัติไฮบริด รัฐบาลจะเป็นผู้เสนอ

### 2.1.3 การจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

ประเทศอังกฤษมีบทบัญญัติเกี่ยวกับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติรัฐสภา (Parliament Act 1911 และ 1947) แต่พระราชบัญญัตินี้มีขึ้นเพื่อปฏิรูปอำนาจของสภาขุนนาง เนื่องจากในสมัยที่นาย ลอย จอช (David Lloyd George) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยมีหลักการให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินแบบใหม่ และสภาขุนนางได้พยายามคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้แต่ไม่เป็นผล การที่สภาสามัญถูกสภาขุนนางคัดค้านครั้งนี้ทำให้สภาสามัญโกรธแค้นมากถึงกับมีการกล่าวหาสภาขุนนางว่าละเมิดรัฐธรรมนูญและช่วงชิงเอาเอกสิทธิ์ของสภาสามัญไป จนในที่สุดได้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติว่า สภาขุนนางจะไม่แตะต้องร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สภาสามัญเสนอมาเด็ดขาด และถึงแม้สภาขุนนางจะสามารถปฏิเสธร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินทั้งฉบับ แต่ก็ไม่มีสิทธิที่จะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินดังกล่าวได้เลย

เมื่อพรรคเสรีนิยมเป็นรัฐบาลในปี ค.ศ. 1906 ก็มีปัญหาขัดแย้งกับสภาขุนนาง กล่าวคือ สภาขุนนางได้ปฏิเสธร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี 1909 ซึ่งการกระทำดังกล่าวของสภาขุนนางมิใช่เพื่อจะแย่งอำนาจกับสภาสามัญ หากแต่เป็นการบีบบังคับให้รัฐสภายุบสภาสามัญเพื่อที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะได้มีโอกาสพิจารณาข้อเสนอของงบประมาณ รัฐบาลได้ปฏิเสธความสมเหตุสมผลของข้ออ้างดังกล่าวโดยอ้างว่ารัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำที่ไม่เป็นที่นิยมของประชาชน ซึ่งการตัดสินใจนั้นจะต้องพิจารณาจากผลงานทั้งหมดและรัฐบาลจะเป็นผู้พิจารณาประเด็นในการยุบสภา อย่างไรก็ตามในที่สุดนายกรัฐมนตรีได้ตัดสินใจในยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ปรากฏว่าพรรคเสรีนิยมชนะการเลือกตั้งเข้ามาอีกในเดือนมกราคม ค.ศ. 1910 แม้ว่าจำนวนเสียงข้างมากได้ลดลงอย่างมาก สภาขุนนางจึงยอมผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ แต่กระนั้นรัฐบาลก็ได้ตัดสินใจที่จะปฏิรูปอำนาจของสภาขุนนางอย่างเต็มที่ ภายหลังจากการชนะการเลือกตั้งอีกครั้งในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1910 พรรคเสรีนิยมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติรัฐสภา (Parliament Bill 1911) โดยมีมุ่งหมายที่จะปฏิรูปอำนาจของสภาขุนนางเป็นสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติรัฐสภาได้ผ่านออกมาเป็นกฎหมายในปี ค.ศ. 1911 และใช้มาจนถึงปัจจุบัน เพื่อป้องกันมิให้สภาขุนนางช่วงชิงเอาเอกสิทธิ์ดังกล่าวอีก จึงได้กำหนดเอกสิทธิ์และหน้าที่ระหว่างสภาทั้งสองให้ชัดเจน ดังนี้

1) ถ้าสภาสามัญผ่านร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ภายหลังหนึ่งเดือนแม้สภาขุนนางจะไม่เห็นชอบด้วย เว้นแต่สภาสามัญจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

2) วางบทวิเคราะห์ศัพท์ว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหมายความว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะอย่างไร และถ้ามีข้อโต้แย้งว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ให้ประธานสภาสามัญเป็นผู้วินิจฉัย

3) ถ้าสภาสามัญผ่านร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) ในการประชุมสามสมัยติดกัน ไม่ว่าจะโดยสภาสามัญชุดเดียวกันหรือไม่ก็ตามและโดยมีระยะเวลาอย่างน้อยสองปีนับแต่วันที่ผ่านครั้งแรกกับครั้งสุดท้าย<sup>4</sup> ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยไม่ต้องคำนึงว่าสภาขุนนางจะเห็นชอบด้วยหรือไม่

---

<sup>4</sup> Parliament Act 1911 ได้ถูกแก้ไขโดย Parliament Act 1947 โดยลดสมัยประชุมลงจากสามสมัยเป็นสองสมัย และลดระยะเวลาจากสองปีเป็นหนึ่งปี

4) โดยที่สภาขุนนางถูกตัดทอนอำนาจลงมาก และเพื่อให้เห็นว่าสภาสมาชิกซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งไม่ให้ห่างเหินกับประชาชนมากเกินไป จึงให้ลดอายุสภาสมาชิกจาก 7 ปี เป็น 5 ปี<sup>5</sup>

Parliament Act 1911 ได้ให้ความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) ว่าหมายความว่าถึง ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) ซึ่งประธานสภาสมาชิกมีความเห็นว่ามีข้อความว่าด้วยเรื่องดังต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่เรื่องใดเรื่องหนึ่ง กล่าวคือ การตั้งขึ้น ยกเลิก ผ่อนผัน เปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษี การตั้งอากรขึ้นเพื่อการชำระหนี้หรือเพื่อการเงินอื่น ๆ ซึ่งภาระติดพันเหนือเงินของรัฐบาลหรือเหนือเงินซึ่งรัฐสภาจัดให้ หรือการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกภาระติดพันอย่างหนึ่งอย่างใดเหล่านั้น การจำหน่าย การจัดสรร รับ รักษา ออกหรือตรวจบัญชีเงินแผ่นดิน หรือการกู้เงิน หรือการค้าประกันรายหนึ่งรายใด หรือการชำระหนี้เงินกู้ หรือเรื่องรองลงมาซึ่งเกี่ยวกับเรื่องเหล่านั้น หรือเรื่องหนึ่งเรื่องใดของเรื่องเหล่านั้น ในอนุมาตรานี้คำว่า “การภาษี” “เงินแผ่นดิน” และ “เงินกู้” ไม่รวมถึงการภาษี เงิน หรือเงินกู้ ตามลำดับ ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือองค์การท้องถิ่นจัดขึ้นเพื่อกิจการของท้องถิ่น<sup>6</sup>

แม้บทบัญญัติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติรัฐสภาจะเป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของสภาขุนนางในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และเป็นกาทำให้ความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ไม่ใช่บทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน แต่ประเทศอังกฤษก็มีหลักการขั้นพื้นฐานประการหนึ่งซึ่งเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งเกิดขึ้นมาพร้อมกับการมีสภาสมาชิก (House of Commons) คือ หลักอำนาจริเริ่มทางการคลังแผ่นดินโดยฝ่ายบริหาร (The financial initiative of the Crown) โดยหลักการดังกล่าวเป็นการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐมนตรีต่าง ๆ ของรัฐบาลทำการเสนอหรือเพิ่มเติมรายจ่ายของรัฐ กล่าวคือ สมาชิกสภาสามัญคนใดคนหนึ่งสามารถเสนอเรื่องบางเรื่องต่อสภาได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคลังแผ่นดินแล้วเสนอไม่ได้ รัฐมนตรีเท่านั้นที่สามารถเสนอให้จัดเก็บภาษีจากประชาชน และยังสามารถเสนอให้มีการใช้จ่ายเงินของรัฐได้<sup>7</sup> หากปรากฏว่า รายการรายจ่ายใดที่

<sup>5</sup> กมล สุปรียสุนทร, “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), น. 8-11.

<sup>6</sup> Parliament Act 1911 section 1(2)

<sup>7</sup> Walter Bagehot, The English Constitution, (Fontana Library edition), p. 154.

มิใช่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ รัฐสภาจะไม่รับไว้พิจารณา<sup>8</sup> ซึ่งนั่นก็เท่ากับว่าอำนาจในการจัดเตรียมรายการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรคลังแผ่นดินทั้งหมดจะต้องถูกจัดทำโดยรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยรัฐมนตรีกระทำกรในนามของพระองค์เกี่ยวกับการจัดเตรียมข้อเสนอทางการเงินการคลัง<sup>9</sup> แม้จะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าอำนาจในการริเริ่มทางการคลังนั้นควรเป็นอำนาจของรัฐบาล เพราะคงไม่มีรัฐบาลใดที่สามารถดำรงอยู่ได้ถ้าหากปราศจากอำนาจในการจัดเก็บภาษีและอำนาจในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน<sup>10</sup> แต่อย่างไรก็ตามการที่รัฐบาลจะมีอำนาจใช้จ่ายเงินแผ่นดินและอำนาจจัดเก็บภาษีกับประชาชนโดยรัฐบาลนั้น จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน<sup>11</sup>

การปกครองระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษนั้นเกิดขึ้นมาก็ด้วยสาเหตุจากการแก่งแย่งอำนาจควบคุมการคลังแผ่นดินระหว่างพระมหากษัตริย์กับกลุ่มผู้แทนชุมชน กล่าวคือ ในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 11 ภายใต้การปกครองของพวกนอร์มัน (Norman) กษัตริย์นอร์มันได้รวมเอาอำนาจในการปกครองไว้กับกษัตริย์มากขึ้น และได้ตั้งสถาบันทางการเมืองซึ่งเรียกว่า “มหาสภา” (The Great Council) ประกอบด้วยพระเถระชั้นผู้ใหญ่ ขุนนาง และอัศวิน แต่เนื่องจากสภานี้มิได้ประชุมกันเป็นประจำ จึงมีการตั้งอีกสภาหนึ่งเรียกว่า “สภาเล็ก” (Curia Regis) ประกอบด้วยพระและขุนนางที่ใกล้ชิดแต่มีจำนวนน้อยกว่ามหาสภา สภานี้เข้าร่วมประชุมกับกษัตริย์เกี่ยวกับหน้าที่ในการปกครองทั้งหมด อย่างไรก็ตามกษัตริย์ในสมัยนั้นยังคงมีอำนาจเด็ดขาดในการปกครอง คำแนะนำของมหาสภานั้นกษัตริย์จะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ ต่อมาในสมัยพระเจ้าจอห์นพระองค์ทรงดำเนินนโยบายต่างประเทศผิดพลาด ทำให้ต้องทำสงครามอยู่บ่อย ๆ ดังนั้น จึงจำต้องเรียกเก็บภาษีจากประชาชนเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้พวกขุนนางและกลุ่มผู้แทนชุมชนไม่พอใจ จึงพร้อมใจกันร่างเอกสารขึ้นฉบับหนึ่ง แล้วยื่นต่อพระเจ้าจอห์นขณะที่ทรงยกกองทัพกลับจากสงคราม โดยมีเงื่อนไขว่าหากพระองค์ไม่ทรงยอมรับตราสารดังกล่าว พวกขุนนางและ

<sup>8</sup> Ilbert Courteney, Parliament its History, Constitution, and Practice, (Oxford: university press), p. 83.

<sup>9</sup> Campion G.C.B., An introduction to the procedure of the Commons, 3<sup>rd</sup> ed., (New York: ST Martin press, 1985), p. 263.

<sup>10</sup> Bradley A.W., Bates T.STJ.N. and Himsworth C.M.G., Constitution and Administrative Law, 10<sup>th</sup> ed., (1985), p. 196.

<sup>11</sup> Dicey A.V., Introduction to the Study of the Law of the constitution, 9<sup>th</sup> ed., (1950), p. 318.

กลุ่มผู้แทนชุมชนก็พร้อมที่จะก่อจลาจลขึ้น ในที่สุดพระองค์จำต้องยอมบั่นทอนอำนาจด้านการคลังแผ่นดินของพระองค์เองลงไปโดยการประทับตราแผ่นดินลงในเอกสารมหากฎบัตร (The Great Charter) เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 ซึ่งในบทที่ 12 ของตราสารดังกล่าวบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกเก็บภาษีประชาชนได้ ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้เสียภาษี” จากคำประกาศนี้ทำให้เกิดหลักการที่สำคัญคือ “ไม่มีภาษี ถ้าไม่มีผู้แทน” (no taxation without representation)<sup>12</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเก็บภาษีจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำยินยอมจากสภาเสียก่อน จากคำประกาศดังกล่าวถือได้ว่า กลุ่มผู้แทนชุมชนได้รับชัยชนะและมีอำนาจเหนือในเรื่องที่เกี่ยวกับการคลังแผ่นดิน และด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ของการให้มีรัฐสภาขึ้นมาก็เพื่อให้ทำหน้าที่ดูแลป้องกันมิให้กษัตริย์เก็บภาษีจากประชาชนในจำนวนที่มากเกินไปจนความจำเป็นสำหรับใช้ในการบริหารประเทศ

นอกเหนือจากการประกาศอำนาจควบคุมการคลังแผ่นดินของรัฐสภาในปี ค.ศ. 1215 ต่อมาในปี ค.ศ. 1306 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ได้ทรงมีพระบรมราชโองการ (Statutum de Tallagio non Concedendo) ยืนยันว่าหน้าที่ในทางการคลังของสภาสามัญนั้นจะขาดเสียมิได้ ต่อมาในสมัยพระเจ้าชาลส์ที่ 1 พระองค์ต้องการเงินจึงได้เรียกประชุมขึ้นอีก 2 ครั้งในปี ค.ศ. 1625 และ ค.ศ. 1626 แต่พระเจ้าชาลส์ก็ต้องปิดสภาทั้งสองครั้ง เพราะรัฐสภาไม่ยอมพิจารณาเรื่องการเงิน พระองค์จึงหันไปบังคับกู้เงินเอาจากคนร่ำรวยทำให้ประชาชนไม่พอใจ ครั้นพระองค์เรียกประชุมอีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. 1628 เนื่องจากไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเงินได้ จึงเป็นโอกาสให้รัฐสภาบังคับให้พระองค์ยอมลงนามในเอกสารสำคัญฉบับหนึ่งเรียกว่า The Petition of Right ซึ่งมีข้อความคล้ายคลึงกันกับมหากฎบัตร (The Great Charter) คือ แต่นี้สืบไปจะไม่มีบุคคลใดถูกบังคับให้จำต้องให้หรือให้จำต้องกู้ยืม หรือให้ทำกิจการอื่นใด ตลอดจนการเสียภาษีอากรและเงินอื่น ๆ ในทำนองนี้ เว้นแต่จะเป็นไปโดยบทบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา<sup>13</sup> และกระทั่งในปี ค.ศ. 1689 รัฐสภาต้องการที่จะป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภาอีกต่อไป รัฐสภาจึงได้ทำการปฏิวัติขึ้นอีกครั้งหนึ่งเรียกว่า The Glorious Revolution โดยการขับพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ออกจากราชสมบัติและได้อัญเชิญพระนางแมรีที่ 2 ขึ้นครองราชย์แทน โดยให้พระนางแมรีลงนามใน The Bill of Rights ซึ่งเป็นข้อยุติการขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภาที่ดำเนินมาเป็นระยะ

<sup>12</sup> สมยศ เชื้อไทย, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, น. 20.

(อัดสำเนา)

<sup>13</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน อรรถเวทวรุณ, “ประวัติรัฐธรรมนูญ,” บทบัญญัติ, น. 234-236, 13 (2484).

เวลานาน โดยมีหลักการที่สำคัญคือการเก็บภาษีเพื่อการใช้จ่ายของกษัตริย์โดยปราศจากการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภานั้น ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>14</sup>

เมื่อพิจารณาจากคำประกาศต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดนั้น ทำให้เข้าใจได้ว่า อำนาจควบคุมการคลังแผ่นดินนั้นย่อมเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เพราะเมื่อกษัตริย์ (รัฐบาล) จะดำเนินการอันใดตามนโยบายของรัฐบาลแล้ว หากรัฐสภาไม่เห็นพ้องด้วย รัฐสภาก็จะไม่อนุมัติให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีจากประชาชนเพื่อนำมาใช้จ่ายในการนั้น ๆ<sup>15</sup> กล่าวคือ รัฐสภาจะเป็นผู้ควบคุมรัฐบาลว่าการประกอบกิจการอย่างใดให้จ่ายเงินแผ่นดินมากน้อยเพียงใด และเงินแผ่นดินซึ่งรัฐบาลจะใช้จ่ายนั้นรัฐบาลจะหามาได้โดยวิธีการใด มากน้อยเพียงใด สรุปคือรัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดินไม่ได้และจะเก็บภาษีจากประชาชนไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน<sup>16</sup> ซึ่งโดยตามธรรมเนียมประเพณีแล้ว สภาสภามัญจะพิจารณาเห็นชอบกับการใช้จ่ายอย่างประหยัดของรัฐบาลเท่านั้น และสมาชิกสภาสภามัญคนใดคนหนึ่งก็จะไม่กระทำการริเริ่มทางการคลังให้แก่รัฐบาลและจะไม่ยอมให้คำปรึกษาทางการคลังแก่รัฐบาล ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมากมายจนในที่สุดอาจจะทำให้สภาสภามัญเองต้องแบกรับภาระการคลังแผ่นดิน<sup>17</sup>

อนึ่ง การที่รัฐสภามีอำนาจพิจารณาควบคุมการคลังแผ่นดินนั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงให้รัฐสภามีอำนาจริเริ่มการคลังแผ่นดิน อำนาจริเริ่มการคลังแผ่นดินยังเป็นของรัฐบาลตามปกติ ทั้งนี้เนื่องจากมีแนวปฏิบัติอันเป็นหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญคือ รัฐมนตรีของรัฐบาลเท่านั้นที่มีเอกสิทธิ์ในการที่จะเสนอหรือเพิ่มเติมรายจ่ายหรือรายได้ของรัฐ<sup>18</sup> ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และด้วยเหตุนี้เองจึงเป็นที่มาของคำกล่าวที่ว่า “รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้เงิน

<sup>14</sup> Ivor Jennings, *Parliament*, 2<sup>nd</sup> ed., (Cambridge at the university press, 1961), p. 283.

<sup>15</sup> Ursula K. Hicks, *Public Finance*, 2<sup>nd</sup> ed., (Oxford: University lecture in Public Finance, 1953), p. 30.

<sup>16</sup> Wade E.C.S. and Bradley A.W., *Constitutional Law*, 8<sup>th</sup> ed., (London: Longman Group Limited., 1970), p. 143.

<sup>17</sup> Anson W., *The Law and Custom of The Constitution*, 5<sup>th</sup> ed., (OUP, 1922), p. 29.

<sup>18</sup> Walter Bagehot, *supra note 7*, p. 154.

สภาสามัญเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเงิน และสภาขุนนางรับรองการอนุมัติ”<sup>19</sup> และจากคำกล่าวนี้อาจแยกเป็นหลักทั่วไปได้ 4 ประการคือ

- 1) ข้อเสนอเกี่ยวกับการเงินของรัฐนั้นจะต้องมาจากคณะรัฐมนตรี
- 2) ข้อเสนอที่เกี่ยวกับการเงินของรัฐจะต้องเสนอต่อสภาสามัญ เพื่อพิจารณาอนุมัติ
- 3) การเก็บภาษีหรือการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะต้องถูกตราเป็นพระราชบัญญัติโดยอำนาจของรัฐสภา
- 4) สภาขุนนางไม่สามารถแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติการเงิน หากแต่ทำได้เพียงให้คำรับรองหรือไม่รับรองเท่านั้น<sup>20</sup>

หลักอำนาจริเริ่มทางการคลังแผ่นดินโดยฝ่ายบริหารนอกจากจะเป็นหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของประเทศอังกฤษดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา ดังนี้

#### 2.1.3.1 ข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าหลักการริเริ่มทางการคลังแผ่นดินโดยฝ่ายบริหารนั้นเป็นเพียงการดำเนินการตามธรรมเนียมปฏิบัติที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรของประเทศอังกฤษเท่านั้น หากสมาชิกสภาสามัญคนใดคนหนึ่งจะทำการฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวโดยการริเริ่มเสนอเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยการคลังแผ่นดินแล้ว ก็ย่อมทำได้และไม่มีบทลงโทษแต่อย่างใด และด้วยเหตุผลดังกล่าวได้ทำให้เกิดช่องทางแก่สมาชิกสภาสามัญที่ขอการหาเสียงแบบไม่มีความรับผิดชอบ โดยกระทำการเสนอร่างกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างกฎหมายที่เป็นการริเริ่มรายจ่ายแผ่นดิน การปล่อยให้สมาชิกสภาสามัญมีอำนาจริเริ่มเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวได้เช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการคลังแผ่นดินอย่างแน่นอน กล่าวคือ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะเป็นไปอย่างเสรีและไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล จนในที่สุดจะส่งผลให้จำเป็นต้องจัดเก็บภาษีประชาชนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งก็เท่ากับว่าสมาชิกสามัญมิได้ทำหน้าที่ปกป้องเงินภาษีประชาชนให้รอดพ้นจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างไม่เหมาะสมโดยรัฐบาลอีกต่อไป<sup>21</sup>

<sup>19</sup> May Erskine, Erskine, May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 19<sup>th</sup> ed., (London: Butterworths, 1976), p. 695.

<sup>20</sup> Hood O., Phillips, Constitutional and Administrative, 4<sup>th</sup> ed., (1976), p. 215.

<sup>21</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน นิพนธ์ โลหะกุลวิษ, “ประวัติความเป็นมาและสาระสำคัญของหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินในสหราชอาณาจักร,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 26, น. 29-39 (มิถุนายน 2539).

แต่ต่อมาปัญหาที่สมาชิกสภาสามัญแหวกแครงการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยกระทำการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายที่เป็นการริเริ่มรายจ่ายแผ่นดินนั้นได้รับการแก้ไข โดยรัฐสภาได้ลงมติในวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1706 ว่า “สภาแห่งนี้จะไม่ยอมรับคำร้องขอในเรื่องจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการ เว้นแต่จะได้รับคำเสนอแนะจากรัฐบาล”<sup>22</sup> และในวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1713 รัฐสภาก็ได้ทำการบัญญัติข้อมติดังกล่าวนั้นไว้อย่างถาวรในรูปของข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 บทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการปฏิบัติซึ่งถูกกำหนดขึ้นมาอย่างดีสำหรับความมุ่งหมายใหม่เป็นพิเศษ คือ เป็นการประกาศห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินไว้อย่างถาวร ข้อบังคับการประชุมดังกล่าวจะช่วยเสริมวิธีการปฏิบัติเดิม ๆ ที่วิวัฒนาการมาจากการต่อสู้กับความฟุ่มเฟือยของรัฐบาล มาเป็นการต่อสู้กับความฟุ่มเฟือยของสมาชิกสภาสามัญที่มักหาเสียงแบบไม่มีความรับผิดชอบ เนื่องจากคำร้องขออื่น ๆ ในขณะนั้น คณะรัฐมนตรีมิได้เป็นผู้ริเริ่มเสนอเองทั้งหมด ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมในปี ค.ศ. 1713 จึงถูกนำมาใช้เป็นหลักในทางปฏิบัติแก่สมาชิกสภาสามัญในการเสนอร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อการคลังของประเทศ โดยร่างกฎหมายดังกล่าวจะได้รับการเสนอต่อที่ประชุมสภาสามัญได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำเสนอแนะจากรัฐบาลเสียก่อน

ข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 สะท้อนให้เห็นถึงความเข้มงวดในการใช้หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ทั้งนี้ก็ด้วยจุดมุ่งหมายที่จะปกป้องผู้เสียภาษีให้รอดพ้นจากการต่อสู้กับสภาสามัญ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเอื้อเฟื้อแบบไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอน หรือเป็นการต่อสู้กับการแก่งแย่งเงินแผ่นดินท่ามกลางนักการเมืองที่ไม่มีคุณธรรม<sup>23</sup> ซึ่งเรื่องนี้ Walter Bagehot ได้เคยกล่าวสนับสนุนข้อบังคับการประชุมสภาดังกล่าวไว้ว่า “สภาสามัญไม่เป็นองค์กรที่เข้าใจการประหยัด แต่กลับจะหนักไปทางจ่ายเงินมากกว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเสียอีก ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะเรื่องเข้าใจได้ง่าย การจะจ่ายเงินแผ่นดินนั้นจะกล่าวได้เสมอว่าเพื่อประโยชน์สาธารณะ สมาชิกสภาสามัญที่อยากให้อายัดยอมหาเหตุผลต่าง ๆ นานามาแสดงว่าควรจ่าย และสมาชิกสภา

<sup>22</sup> “This House will receive no petition for any sum of money relating to public service, but what is recommended from the Crown”; Gordon Reid, *The politics of Financial Control: the role of the House of Commons*, (London: Hutchison University, 1966), p. 36.

<sup>23</sup> Michel Ameller, *Parliaments (A Comparative study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fifty-Five Countries)*, 2<sup>nd</sup> ed., (London: Cassell, 1966), p. 244.

สามัญจำนวนมากต่างเต็มใจที่จะลงคะแนนเสียงในทางที่เห็นชอบ ส่วนสมาชิกสภาสามัญที่ไม่เห็นด้วยก็ไม่อยากมาลงคะแนนเสียงในทางที่ไม่เห็นชอบ เพราะคิดว่าทำไมต้องไปทำตัวเองให้สมาชิกคนอื่นเขาเกลียดเขาเปล่า ๆ เมื่อความจริงมีอยู่เช่นนี้ก็จำเป็นต้องมีการกีดกันไว้ มิฉะนั้นสมาชิกสภาสามัญก็จะขอให้จ่ายเงิน จนในที่สุดราษฎรเองต้องเดือดร้อน”<sup>24</sup>

### 2.1.3.2 ข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1852

เมื่อหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มรายจ่ายแผ่นดินตามข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 ใช้บังคับมาระยะเวลาหนึ่งก็ปรากฏว่าไม่อาจใช้บังคับได้อีกต่อไป เนื่องจากสมาชิกสภาสามัญได้พยายามหาช่องทางในการหลบหลีกข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ กรรมการรายจ่ายซึ่งก็คือสมาชิกสภาสามัญพยายามจะหลีกเลี่ยงข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 โดยการแปรญัติขออนุมัติเงินซึ่งสมาชิกสภาสามัญคิดว่าเหมาะสม ดังนั้น จึงได้มีการคิดที่จะแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 เพื่อมิให้สมาชิกสภาสามัญยื่นญัติเพื่อริเริ่มอัตราภาษีใหม่ ๆ เนื่องจากเห็นว่าการริเริ่มการใช้จ่ายแผ่นดินนั้นไม่ควรจะตกอยู่กับสมาชิกสภาสามัญทั้งหลาย โดยสภาได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 ให้มีข้อความว่า “สภาแห่งนี้จะไม่รับคำร้องขอสำหรับยอดเงินที่สัมพันธ์กับหน่วยราชการหรือจะไม่ดำเนินการตามญัติใดเพื่อขออนุมัติเงินจำนวนหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับคำแนะนำจากรัฐบาล”<sup>25</sup>

ข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1852 ทำให้กรรมการรายจ่ายไม่สามารถแปรญัติเพื่อเพิ่มเติมรายจ่ายขึ้นใหม่โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลเสียก่อน ด้วยเหตุนี้เองจึงเป็นที่มาของคำกล่าวที่ว่า “งบประมาณอาจถูกทำให้ลดลงได้แต่ไม่สามารถถูกทำให้เพิ่มขึ้นได้ เว้นแต่เป็นการริเริ่มโดยคณะรัฐมนตรี”<sup>26</sup> (the Estimates may be reduced, but not increased, except on the initiative of a Minister) ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากไม่ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปก้าวก่ายการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐบาล

### 2.1.3.3 ข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1866

ภายหลังจากการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในข้อบังคับการประชุม ค.ศ. 1713 ในปี ค.ศ. 1852 ปรากฏว่ายังไม่เพียงพอในการรักษาการคลังแผ่นดินให้รอดพ้นจากความกดดันของสมาชิก

<sup>24</sup> Walter Bagehot, *supra* note 7, pp. 154-155.

<sup>25</sup> “this House will receive no petition for any sum of money, relating to public service, or proceed upon any motion for granting any money but what is recommended from the Crown”; Gordon Reid, *supra* note 22, p. 39.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p.67.

สภาสามัญ เพราะสมาชิกสภาสามัญชอบที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในร่างกฎหมายธรรมดาที่สมาชิกสภาสามัญประสงค์ที่จะเสนอ หรือคำขอแปรญัตติที่สมาชิกสภาประสงค์จะยื่น ซึ่งผลลัพธ์ของการกระทำดังกล่าวคือรายการใช้จ่ายจะปรากฏอยู่นอกเหนือรายการเงินที่ได้ถูกจัดทำให้โดยรัฐสภา เพราะสมาชิกสภาสามัญเห็นว่าข้อจำกัดตามข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1852 ไม่ได้ใช้บังคับกับพระราชบัญญัติธรรมดา หากแต่ใช้ในเวลาที่สภาสามัญพิจารณาจัดหาเงินให้ (คือเวลาที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้เสนอต่อสภา) สภาพเช่นนี้ถือว่าเป็นช่องโหว่ของกฎหมาย ทำให้สมาชิกสภาสามัญสามารถก่อรายจ่ายขึ้นได้โดยอยู่นอกเหนือพระราชบัญญัติงบประมาณ จึงได้มีการเสนอแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 อีกครั้งโดยในวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 1866 นาย C.J. Ayrton ได้เสนอให้อุดช่องโหว่ดังกล่าว และในที่สุดก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภา และใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีข้อความว่า

“สภาแห่งนี้จะไม่รับร่างพระราชบัญญัติสำหรับยอดเงินที่เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการ หรือจะไม่ดำเนินการตามญัตติที่ขอให้มีการพิจารณาอนุมัติเงิน หรือให้ใช้จ่ายจากรายได้สาธารณะไม่ว่าจะเป็นการจ่ายจากเงินทั่วไป หรือจากเงินต่าง ๆ ที่ถูกจัดทำให้โดยรัฐสภาก็ตาม เว้นแต่จะได้รับการเสนอแนะจากรัฐบาล”<sup>27</sup>

กล่าวโดยสรุปแล้ว แม้ว่าประเทศอังกฤษจะมีหลักการขั้นพื้นฐานที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับการมีสภาสามัญคือหลักอำนาจริเริ่มทางการคลังแผ่นดินโดยฝ่ายบริหาร แต่หลักการดังกล่าวก็เป็นเพียงการดำเนินการตามธรรมเนียมปฏิบัติที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ทำให้สมาชิกสภาสามัญกระทำการฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติโดยการริเริ่มเสนอเรื่องที่มีผลเป็นการริเริ่มรายจ่ายแผ่นดิน (ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน) จึงมีการหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1713 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1852 และปี ค.ศ. 1866 ซึ่งส่งผลให้สมาชิกสภาสามัญไม่สามารถริเริ่มเสนอร่างกฎหมายหรือยื่นคำขอแปรญัตติที่จะมีผลเป็นการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายจากเงินทั่วไปหรือจากเงินต่าง ๆ ที่ถูกจัดทำให้โดยรัฐสภาก็ตาม

---

<sup>27</sup> “this House will receive no petition for any sum relating to public service, or proceed upon any motion for a grant or charge upon public revenue, whether payable of Consolidated Fund or out of monies to be provided by the Parliament, unless recommended from the Crown”

## 2.2 การเสนอร่างกฎหมายในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

### 2.2.1 ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 39 บัญญัติว่า<sup>28</sup>

“นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาต่างฝ่ายต่างมีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติได้

ร่างรัฐบัญญัติของรัฐบาลต้องผ่านการพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้รับความเห็นจากสภาแห่งรัฐแล้ว และจะต้องนำเสนอต่อสำนักงานของสภาใดสภาหนึ่ง...”<sup>29</sup>

ดังนั้น ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่

#### 1) นายกรัฐมนตรี

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยนายกรัฐมนตรีเรียกว่า “Projets de loi” ซึ่งแท้จริงแล้วก็คือร่างกฎหมายของรัฐบาล เพราะนายกรัฐมนตรีจะเสนอร่างกฎหมายในนามรัฐบาลมิใช่ในนามส่วนตัว ร่างกฎหมายนั้นส่วนมากจะยกร่างขึ้นโดยเจ้าหน้าที่กระทรวงซึ่งเป็นผู้ที่รับผิดชอบดูแลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น ๆ<sup>30</sup> เมื่อยกร่างกฎหมายแล้วร่างกฎหมายฉบับนั้นก็จะถูกนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่าจะรับหลักการของร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ ในขั้นนี้คณะรัฐมนตรีจะดูแต่เพียงภาพกว้าง หลักการ และสาระสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนั้น ถ้าหากคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการของร่างกฎหมายฉบับใด ก่อนนำร่างกฎหมายเสนอต่อสภาจะต้องส่งสรุปสาระ (le dépôt du texte) ให้กับ Conseil d'Etat<sup>31</sup> พิจารณาก่อนซึ่งเทียบกับของไทยก็คือ

<sup>28</sup> French Constitution 1958 Article 39

“The Prime Minister and Members of Parliament alike shall have the right to initiate statutes.

Government bills shall be discussed in the Council of Ministers after consultation with the Conseil d'Etat and shall be introduced in one of the two assemblies”

<sup>29</sup> แปลโดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), น. 58-60.

<sup>30</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, รายงานการวิจัย เรื่อง กระบวนการนิติบัญญัติไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544), น. 21.

<sup>31</sup> Conseil d'Etat ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1799 โดยมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ ร่างกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหารและเป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการกฤษฎีกานั้นเอง การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายโดย Conseil d'Etat นั้นมีการดำเนินการคล้ายคลึงกับประเทศไทย คือจะมีการแบ่งผู้พิจารณาออกเป็นองค์คณะ ในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 9 องค์คณะ แบ่งแยกตามความเชี่ยวชาญของกรรมการในองค์คณะนั้น ๆ<sup>32</sup> การพิจารณานี้จะเน้นในเรื่องที่ว่าร่างกฎหมายนั้นจะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากพบว่าร่างกฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว Conseil d'Etat จะเสนอให้รัฐบาลแก้ไขกฎหมาย หรือเสนอให้ยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่ หรือในทางกลับกันก็จะเสนอให้รัฐบาลแก้ไขร่างกฎหมายหรือยกเลิกร่างกฎหมายที่จะเสนอไปในั้น ความเห็นของ Conseil d'Etat จะถูกดำเนินการทันที แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามก็ได้<sup>33</sup> เมื่อ Conseil d'Etat พิจารณาเสร็จแล้วก็จะนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ แล้วจึงเสนอเข้าสู่สภาโดยจะเสนอต่อสภาใดเป็นสภาแรกก็ได้

## 2) สมาชิกวุฒิสภา

รัฐสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Parlement) ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และวุฒิสภา (Sénat) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยวุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งสาธารณรัฐ

สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคน แต่อย่างไรก็ตามไม่ได้มีข้อห้ามในการรวมกลุ่มกันของสมาชิกวุฒิสภาในการเสนอร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาเรียกว่า "Proposition de loi" ซึ่งจะต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงานประธานสภาก่อนว่าสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 หรือไม่ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกของสภาใดจะเข้าสู่การพิจารณาของสภาที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดอยู่ก่อน เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจึงจะส่งไปให้อีกสภาหนึ่งพิจารณา เว้นแต่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ (Lois de finances) หรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเพื่ออุดหนุนกิจการประกันสังคม (Lois de financement de la sécurité sociale) จะต้องเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อน แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดให้มีตัวแทนของชาวฝรั่งเศสที่ตั้งถิ่นฐานอยู่นอกประเทศต้องเสนอต่อวุฒิสภาก่อน<sup>34</sup>

<sup>32</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การร่างกฎหมายในต่างประเทศ, น. 7. (อัดสำเนา)

<sup>33</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2545), น. 44.

<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 39 วรรคสอง

แม้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ตามข้อเท็จจริงจะพบว่ากฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาประมาณร้อยละ 90 เป็นกฎหมายที่มาจากการริเริ่มโดยนายกรัฐมนตรี โดยจำนวนนี้อาจลดลงเป็นร้อยละ 80 เมื่อไม่นับรวมกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติการให้สัตยาบันสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ<sup>35</sup>

## 2.2.2 ประเภทของร่างกฎหมายที่เสนอ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้ความเสมอภาคกันระหว่างนายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย ถึงแม้ว่าจะมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกรัฐสภาก็ตาม กล่าวคือ สมาชิกรัฐสภาไม่สามารถริเริ่มเสนอร่างกฎหมายที่ส่งวนไว้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ร่างกฎหมายเกี่ยวกับทางการเงิน<sup>36</sup> ร่างกฎหมายเกี่ยวกับเงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม<sup>37</sup> และร่างกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติการให้สัตยาบันสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ<sup>38</sup>

ร่างกฎหมายที่นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาเสนอต่อรัฐสภาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ร่างรัฐบัญญัติ และร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

### 2.2.2.1 ร่างรัฐบัญญัติ (Loi)

ร่างรัฐบัญญัติที่นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาเสนอต่อรัฐสภาจะต้องมีสาระสำคัญตามที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 34 กำหนดไว้เท่านั้น หากเป็นเรื่องอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 34 ก็ไม่อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะตรากฎหมายระดับรัฐบัญญัติ แต่จะเป็นไปตามมาตรา 37<sup>39</sup> คือเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะไปวางกฎต่าง ๆ เพื่อใช้บังคับต่อไป

<sup>35</sup> [http://www.assemblée-nationale.fr/english/synthetic\\_files/file\\_31.asp](http://www.assemblée-nationale.fr/english/synthetic_files/file_31.asp)

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40

<sup>37</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 47-1

<sup>38</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 53

<sup>39</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 37 บัญญัติว่า “เรื่องใดที่อยู่นอกขอบเขตอำนาจของการตรารัฐบัญญัติ ให้อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออกกฎเกณฑ์ได้” แปลโดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29*, น. 56.

การที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างจำกัด ขณะที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้มากก็เพราะความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ทั้งก่อนและในขณะร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งในขณะนั้นฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมากและฝ่ายบริหารมีอำนาจน้อย ทำให้เกิดภาวะที่ฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารประเทศได้ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงบัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างมาก รวมถึงอำนาจที่เกี่ยวกับการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อใช้ในการบริหารประเทศด้วย<sup>40</sup>

ร่างรัฐบัญญัติ (Loi) ที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะตรากฎหมาย ตามมาตรา 34 ประกอบด้วย

- สิทธิแห่งพลเมืองและหลักประกันขั้นพื้นฐานของประชาชนในการใช้เสรีภาพ รวมตลอดถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเกณฑ์แรงงานและการเกณฑ์ทรัพย์สินในการป้องกันประเทศ
- สัญชาติ สถานะและความสามารถทางกฎหมายของบุคคล ระบบกฎหมายว่าด้วยการสมรส การสืบมรดก และการให้โดยเสน่หา
- การกำหนดความผิดอาญาชั้นอุกฤษโทษและมัชฌิมโทษ รวมทั้งการกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าว วิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การจัดตั้งระบบศาลชั้นใหม่ และสถานภาพของผู้พิพากษา
- สถานภาพ อัตราและวิธีการจัดเก็บภาษีทุกชนิด การออกใช้เงินตรา รัฐบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้เช่นเดียวกันด้วย
- ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น
- การจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทต่างๆ ขึ้นใหม่
- หลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร
- การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ และการโอนทรัพย์สินของวิสาหกิจภาครัฐไปเป็นของเอกชน
- การจัดระเบียบในการป้องกันประเทศ
- การปกครองตนเอง อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การศึกษา
- ระบบกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินสิทธิและข้อผูกพันตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>40</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ที่มาทางกฎหมายของกฎหมายปกครอง,”

- ระบบกฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงานและการประกัน สังคม
- รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการวางแผนกำหนดเป้าหมายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และสังคมของรัฐ

### 2.2.2.1 ร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Loi organique)

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Loi organique) มีสถานะพิเศษกว่ารัฐบัญญัติธรรมดา (Loi) เนื่องจากรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการในการตราเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของรัฐสภา และได้รับประชามติจากประชาชน รวมทั้งได้รับการตรวจสอบจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้วว่าจะไม่มีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็มีกระบวนการเช่นเดียวกับการตรารัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐบัญญัติจะขัดหรือแย้งกับรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้ เรื่องใดที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ออกเป็นรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะออกเป็นรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้ และเรื่องใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกเป็นรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องออกภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดเรื่องที่ต้องออกเป็นรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนี้<sup>41</sup>

- การเลือกตั้งประธานาธิบดี (มาตรา 6)
- การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน (มาตรา 13)
- การขัดกันระหว่างการเป็นสมาชิกรัฐสภากับการเป็นรัฐมนตรี (มาตรา 23)
- องค์ประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 25)
- องค์ประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 25)
- ค่าตอบแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 25)
- การมอบอำนาจของสมาชิกรัฐสภาให้ผู้อื่นลงคะแนนเสียงในกรณีพิเศษ (มาตรา 27)
- กฎหมายวิธีการงบประมาณ (มาตรา 34 และมาตรา 47)
- ขอบเขตของรัฐบัญญัติ (มาตรา 34)

---

<sup>41</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ,” รายงานวิจัยเสนอคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), น. 18.

- การให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม (มาตรา 34)
- ตุลาการรัฐธรรมนูญ (มาตรา 57 และมาตรา 63)
- สถานะของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม (มาตรา 64)
- องค์ประกอบและการดำเนินงานของ ก.ต. และการอภัยโทษ (มาตรา 65)
- ศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง (มาตรา 67)
- สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 71)

### 2.2.3 การจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้ความเสมอภาคกันระหว่างนายกรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภาในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย แต่มีข้อยกเว้นประการหนึ่งคือ สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกวุฒิสภาเป็นผลมาจากวิวัฒนาการอันยาวนานโดยมีเหตุผล ดังนี้<sup>42</sup>

#### ก. เหตุผลในทางการเมือง

ในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ซึ่งเป็นสมัยที่ประเทศฝรั่งเศสเริ่มนำนโยบายการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจมาใช้ ซึ่งเป็นผลให้การใช้จ่ายเงินของรัฐในแต่ละปีมีจำนวนเงินที่สูงมากและเพิ่มขึ้นในอัตราสูงทุกปี เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามักจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการเมือง เช่น แปรญัติตั้งรายจ่ายรายการใหม่ หรือเพิ่มรายจ่ายบางรายการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนบางหมู่บางเหล่าซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์มหาชนหรือสาธารณประโยชน์ นอกจากนี้ยังมีการแปรญัติลดรายรับของรัฐโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้รัฐเก็บภาษีน้อยลงเพื่อเอาใจประชาชน การกระทำดังกล่าวจึงไม่ชอบธรรม จึงจำเป็นต้องมีมาตรการบางอย่างเพื่อป้องกันการกระทำดังกล่าว

#### ข. เหตุผลในทางวิชาการ

ในทางวิชาการนั้น งบประมาณแผ่นดินคือเครื่องมือที่สลับซับซ้อนซึ่งรัฐใช้ในการควบคุมสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้การดำรงชีวิตของสังคมเป็นไปอย่างปกติ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่รัฐบาลจัดทำขึ้น จึงเป็นการรื้อเครื่องมือดังกล่าวซึ่งอาจกระทบกระเทือน

<sup>42</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน อีสสระ นิติทัศน์ประภาส, “การจำกัดสิทธิริเริ่มในทางการคลังของสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศส,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 26, น. 9-28 (มิถุนายน 2539).

ต่อความสมดุลของการวางแผนทางการคลัง ดังนั้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณของรัฐจึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวังความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ความสมดุลดังกล่าว

โดยการวางแผนทางการคลังนั้นผู้เชี่ยวชาญของรัฐบาลจะกำหนดให้การทำงานของกลไกต่าง ๆ เชื่อมโยงกัน เพื่อให้การทำงานของส่วนต่าง ๆ เกิดผลดีที่สุด ดังนั้น การประสานประสานกันของส่วนต่าง ๆ ของแผนการคลัง อาทิ ความสำคัญก่อนหลังของกิจกรรมต่าง ๆ จึงเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่าความสมดุลทางการคลัง ด้วยเหตุนี้ การกระทำใด ๆ ที่จะทำให้การประสานกันของส่วนต่าง ๆ ของแผนการคลังโดยส่วนรวมได้รับความกระทบกระเทือน จึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวังผลเสียที่จะเกิดขึ้น ดังที่นักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงของนักฝรั่งเศสคนหนึ่งได้กล่าวไว้ว่า “ความสมดุลของงบประมาณมิใช่จะจำกัดอยู่แต่เพียงความสมดุลของยอดรายรับและยอดรายจ่ายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความสมดุลของเศรษฐกิจโดยส่วนรวมด้วยความริเริ่มใด ๆ ที่ปราศจากความกังวลด้านงบประมาณ แม้จะทำได้ด้วยความกังวลทางเศรษฐกิจและสังคมที่วิเศษปานใดก็ตาม ย่อมเสี่ยงต่อการที่จะทำให้สัดส่วนของรายรับทั้งสิ้นและรายจ่ายทั้งสิ้นเปลี่ยนแปลงไป และทำให้การจัดสรรงบประมาณสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ เปลี่ยนไปด้วย อีกทั้งจะทำให้ส่วนประกอบภายในของแผนการคลังไม่เป็นระบบ” ดังนั้น จึงต้องหาทางป้องกันมิให้การเปลี่ยนแปลงงบประมาณของสมาชิกรัฐสภากระทบต่อความสมดุลของการวางแผนทางการคลังและทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวม

ด้วยเหตุผลทั้งสองประการดังกล่าวแล้วข้างต้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงได้สร้างระบบจำกัดสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้างของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ที่รับรองว่ารัฐบาลมีอำนาจเต็มที่ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและสังคม การจำกัดสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินมีวิวัฒนาการตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

### 2.2.3.1. สมัยสาธารณรัฐที่สาม (ค.ศ. 1870-1946)

การจำกัดสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกรัฐสภาฝรั่งเศสมีขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยสาธารณรัฐที่สาม ก่อนหน้านั้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการปฏิวัติปี ค.ศ. 1789 สมาชิกรัฐสภามีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้อย่างเต็มที่ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากว่าในสมัยนั้นไม่มีเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องจำกัดสิทธิดังกล่าว นอกจากนี้สถานการณ์ทางการเมืองในสมัยนั้นยังเอื้ออำนวยให้มีการเสริมสร้างอำนาจทางการคลังของรัฐสภา กล่าวคือในเวลานั้นประชาชนมีความรู้สึกรู้สึกว่ากษัตริย์และรัฐมนตรีของพระองค์มักใช้จ่ายอย่าง

ฟุ่มเฟือย จึงต้องเสริมสร้างอำนาจทางการคลังของรัฐสภา เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาล

ในสมัยสาธารณรัฐที่สาม ตามรัฐธรรมนูญลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1875 รัฐสภาฝรั่งเศสประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (Chambre des Députés) และวุฒิสภา (Sénat) อำนาจทางการคลังของสภาทั้งสองต่างกัน กล่าวคือสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินอย่างเต็มที่ แต่วุฒิสภามีสิทธิในเรื่องดังกล่าวในขอบเขตที่จำกัด ทั้งนี้เป็นผลมาจากการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 8 อย่างเคร่งครัด บทบัญญัติดังกล่าวมีข้อความดังนี้

“วุฒิสภามีอำนาจริเริ่มตราบัญญัติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ดีตามร่างรัฐบัญญัติงบประมาณต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันดับแรกและอนุมัติโดยสภานี้”

ผลของการตีความบทบัญญัติดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าวุฒิสภามีอำนาจเพียงไม่อนุมัติหรือลดรายจ่ายที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติแล้วเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจเพิ่มรายจ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับรายรับ วุฒิสภามีอำนาจแต่เพียงจัดระเบียบภาษีอากรโดยไม่ทำให้ภาษีอากรที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติแล้วถูกระทบกระเทือน อย่างไรก็ตามการกำหนดอำนาจของวุฒิสภาดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งไม่กระทบกระเทือนถึงอำนาจของรัฐสภาโดยส่วนรวม ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1875 รัฐสภาฝรั่งเศสจึงมีอำนาจในการริเริ่มทางการคลังได้อย่างเต็มที่

ในตอนต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายเศรษฐกิจของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กล่าวคือ ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 สาธารณรัฐฝรั่งเศสยึดมั่นในนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมซึ่งมีหลักพื้นฐานว่ารัฐพึงงดเว้นจากการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยสิ้นเชิง เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนประกอบการทางเศรษฐกิจโดยการแข่งขันกันอย่างเสรี ดังนั้น ในสมัยนั้นกิจกรรมของรัฐจึงมีไม่มากนัก การใช้จ่ายเงินของรัฐในแต่ละปีจึงมีจำนวนน้อยมาก คือปีละไม่เกินร้อยละ 15 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (G.D.P.) แต่ภายหลังคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ยึดมั่นในลัทธิการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ (Interventionism) ซึ่งเป็นผลให้มีการใช้จ่ายเงินสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันสมาชิกรัฐสภาบางคนซึ่งตกอยู่ภายใต้ภาวะกดดันของประชาชนที่เลือกตั้งตนเข้ามาในสภา มักจะเสนอร่างรัฐบัญญัติหรือแปรญัติติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณเพื่อตั้งรายจ่ายหรือเพิ่มรายจ่ายบางรายการหรือตัดรายรับของรัฐ ทั้งนี้เพื่อเอาใจประชาชนซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เห็นว่าจำเป็นต้องจำกัดอำนาจริเริ่มทางการคลังของตน แต่โดยที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1875 ได้รับการรับรองอำนาจดังกล่าวอย่างสมบูรณ์ การที่จะจำกัดอำนาจ

เช่นนั้นจะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งทำได้ยาก ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรจึงหาทางออกในเรื่องนี้โดยกำหนดมาตรการทางการเมืองคลังไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา ค.ศ. 1920 ข้อ 86 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า

“สภาผู้แทนราษฎรจะต้องแยกพิจารณาค่าแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณ ค่าแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติอื่น หรือร่างรัฐบัญญัติใด ๆ ที่มีผลให้ต้องเพิ่มรายจ่ายหรือลดรายจ่ายซึ่งเกี่ยวกับบทบัญญัติที่กำลังพิจารณาหารืออยู่ในสภา ทั้งนี้เมื่อรัฐบาล คณะกรรมาธิการการคลังหรือ คณะกรรมาธิการอื่นที่มีอำนาจในเรื่องนั้นร้องขอ”

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติการแยกพิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่เกี่ยวข้องทางการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามข้อบังคับการประชุมสภาดังกล่าวไม่ได้ผลเท่าใดนัก ทำให้สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงมีอยู่อย่างสมบูรณ์

### 2.2.3.2 สมัยสาธารณรัฐที่สี่ (ค.ศ. 1946-1958)<sup>43</sup>

ตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 จนถึงสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีความพยายามที่จะจำกัดสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกรัฐสภา แต่การปฏิรูปซึ่งเป็นผลให้มีการจำกัดสิทธิดังกล่าวที่สำคัญเป็นผลสำเร็จภายหลังจากสงครามครั้งที่สอง

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 มาตรา 14 ได้บัญญัติไว้ว่า

“ร่างรัฐบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภา (Membres du Conseil de la République) จะรับไว้พิจารณาไม่ได้ ถ้าร่างรัฐบัญญัตินั้นมีผลให้ลดรายจ่ายหรือตั้งรายจ่าย”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับแก่การเสนอร่างรัฐบัญญัติโดยทั่วไป กล่าวคือไม่เพียงแต่จะใช้บังคับแก่การลดรายจ่าย หรือตั้งรายจ่ายในกรอบของวิธีการงบประมาณเท่านั้น แต่ยังใช้บังคับแก่การแก้ไขรัฐธรรมนูญธรรมดา (รัฐบัญญัติใด ๆ ที่ไม่ใช่รัฐบัญญัติงบประมาณ) ซึ่งมีผลให้ลดรายจ่ายหรือตั้งรายจ่ายด้วย ดังนั้น การเสนอร่างรัฐธรรมนูญธรรมดาหรือการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญธรรมดา ถ้าจะเป็นผลให้ลดรายจ่ายหรือตั้งรายจ่ายแล้ว สมาชิกวุฒิสภาก็ไม่มีสิทธิเสนอ

<sup>43</sup> สาธารณรัฐที่สามของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้สิ้นสุดลงเมื่อกองทัพนาซีของเยอรมนีได้เข้ายึดครองกรุงปารีส และได้จัดตั้งรัฐบาลซึ่งมีจอมพลเปแตงเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองได้สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1945 ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว ซึ่งมีนายพลเดอโกลเป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 หลังจากที่ประชาชนชาวฝรั่งเศสได้ลงประชามติเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และสาธารณรัฐที่สี่ได้เริ่มต้นพร้อมกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

สำหรับสภาผู้แทนราษฎร (L'Assemblée Nationale) นั้น มาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ได้วางหลักการว่า “สมาชิกสภาผู้แทนมีอำนาจริเริ่มรายจ่าย” แต่วรรคถัดไปบัญญัติว่า “อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐบัญญัติใด ๆ ที่มุ่งเพิ่มรายจ่ายที่ตั้งไว้หรือตั้งรายจ่ายรายการใหม่จะเสนอในระหว่างการปรึกษาหารืองบประมาณ งบประมาณชั่วคราวหรืองบประมาณเพิ่มเติมมิได้” จะเห็นได้ว่าตามนัยของบทบัญญัติดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างรัฐบัญญัติงบประมาณในทางลดรายจ่ายเท่านั้น จะเพิ่มหรือตั้งรายจ่ายมิได้ ความมุ่งหมายในการวางข้อจำกัดดังกล่าวก็เพื่อมิให้ความสมดุลทางการคลังที่รัฐบาลกำหนดเป็นเป้าหมายไว้ถูกกระทบกระเทือนนั่นเอง อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงมีสิทธิริเริ่มเกี่ยวกับรายจ่ายได้อย่างเต็มที่ เพราะไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญได้แย้งสิทธิดังกล่าว

ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดข้อจำกัดในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา โดยนำข้อจำกัดที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาในสมัยสาธารณรัฐที่สามมาใช้โดยแก้ไขเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย โดยกำหนดไว้ในข้อ 68 ดังนี้

“การเสนอเพิ่มเติมมาตราใด ๆ ในร่างรัฐบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายงบประมาณ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ยกเลิกหรือลดรายจ่าย ตั้งหรือเพิ่มรายจ่ายได้หรือเพื่อให้มีการควบคุมรายจ่ายของรัฐ”

นอกจากนี้ ข้อ 48 ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่สมาชิกเสนอคำแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติใด ๆ ซึ่งมีผลให้เพิ่มรายจ่ายหรือลดรายจ่าย เมื่อรัฐบาล คณะกรรมาธิการการคลัง หรือคณะกรรมาธิการอื่นที่มีอำนาจในเรื่องนั้นร้องขอ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องถือว่าคำแปรญัตตินั้นเป็นการเสนอร่างรัฐบัญญัติใหม่ ซึ่งจะต้องแยกพิจารณาต่างหากจากการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่กำลังพิจารณาอยู่นั้น”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งมีที่มาจากข้อ 86 ของข้อบังคับการประชุมสภาในสมัยสาธารณรัฐที่สามเป็นข้อบังคับที่ใช้บังคับทั่วไป กล่าวคือ ใช้บังคับกับการแปรญัตติในระหว่างที่สภาปรึกษาหารือร่างรัฐบัญญัติงบประมาณและระหว่างการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติธรรมดา การกำหนดมาตรานี้ก็เพื่ออุดช่องโหว่ของรัฐธรรมนูญ เมื่อไม่สามารถห้ามการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพราะรัฐธรรมนูญรับรองอำนาจไว้ สภาผู้แทนราษฎรก็สร้างอาวุธที่จะใช้ต่อต้านการริเริ่มของสมาชิก อาวุธดังกล่าวคือการแยกเรื่องพิจารณา (la disjonction) ซึ่งในทางปฏิบัติจะทำให้คำแปรญัตตินั้นตกไป อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งใช้บังคับแก่การแปรญัตติจึงไม่ห้ามสมาชิกที่จะเพิ่มรายจ่ายหรือลดรายจ่ายได้ในระหว่างปีโดยวิธีการเสนอร่างรัฐบัญญัติ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีสิทธิเริ่มเสนอร่างรัฐบัญญัติธรรมดาอย่างเต็มที่แม้จะมีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

ต่อมาในปลายสมัยสาธารณรัฐที่สี่ รัฐบาลซึ่งมีนายโกয়ারต์เป็นนายกรัฐมนตรีประสงค์จะปรับปรุงระบบจำกัดสิทธิเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของรัฐสภาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 16 มกราคม ค.ศ. 1958 มาตรา 1 ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 โดยในระหว่างการอภิปรายก่อนรับหลักการของร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 17 เพื่อให้ครอบคลุมถึงการแปรญัตติด้วย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่งเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 1958 โดยมีข้อความดังนี้

“ร่างรัฐบัญญัติและคำแปรญัตติร่างรัฐบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภาจะรับไว้พิจารณาไม่ได้ ถ้าการอนุมัติร่างรัฐบัญญัติและคำแปรญัตตินั้นมีผลเป็นการลดรายได้ที่ตั้งไว้หรือเป็นการเพิ่มรายจ่ายของรัฐ”

อย่างไรก็ดี การแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากมีปัญหาทางการเมือง

### 2.2.3.3 สมัยสาธารณรัฐที่ห้า (ค.ศ. 1958-ปัจจุบัน)

สาธารณรัฐที่สี่ได้สิ้นสุดลงพร้อม ๆ กับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ซึ่งเป็นผลให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีระบอบการเมืองใหม่ที่เรียกว่า “สาธารณรัฐที่ห้า”

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้จำกัดสิทธิเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกรัฐสภาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 40 ดังนี้

“ร่างรัฐบัญญัติ และคำแปรญัตติที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภาจะรับไว้พิจารณาไม่ได้ ถ้าการอนุมัติร่างรัฐบัญญัติหรือคำแปรญัตตินั้นจะเป็นผลให้รายได้ของรัฐลดลง หรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่ หรือมีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายของรัฐ”<sup>44</sup>

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นมีผล 2 ประการคือ ประการแรก เป็นการลดอำนาจของรัฐสภาในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐบัญญัติงบประมาณของรัฐบาลในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณางบประมาณ อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเรียกว่า “อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยตรง” (le pouvoir de réformation directe) ประการที่สอง บทบัญญัติ

<sup>44</sup> แปลโดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29, น. 60.

ดังกล่าวจำกัดอำนาจของรัฐสภาในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณทางอ้อม (le pouvoir de réformation indirecte) ซึ่งมีความหมายว่าความริเริ่มในการตรารัฐบัญญัติธรรมดาของสมาชิก รัฐสภาไม่อาจทำความเสียหายแก่ความสมดุลทางการคลังซึ่งเป็นผลมาจากการอนุมัติของรัฐสภาได้

การจำกัดอำนาจของสมาชิกรัฐสภาในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณทางอ้อม ตามนัยมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 นั้น สมาชิกรัฐสภาไม่อาจริเริ่ม ตรารัฐบัญญัติธรรมดาที่มีผลกระทบต่อระดับรายจ่าย และระดับรายได้ที่ตั้งไว้ในงบประมาณที่ รัฐสภาได้อนุมัติแล้วได้ กล่าวคือ ในหลักการรัฐสภาไม่อาจกำหนดมาตรการใด ๆ ไม่ว่าจะจะมีรูปแบบอย่างไร ซึ่งจะส่งผลให้เพิ่มรายจ่ายหรือลดรายได้ที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาไว้แล้ว ซึ่งจะต้อง แก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น หรือที่จะผูกพันงบประมาณในปีถัดไปและ นโยบายการคลังของรัฐบาล

ตามความเห็นของตุลาการรัฐธรรมนูญ (le Conseil Constitutionnel) ขอบเขตของการ บังคับใช้มาตรา 40 กว้างขวางมาก ความริเริ่มของสมาชิกรัฐสภาที่มีผลตามมาให้รายจ่ายของรัฐ หนักขึ้นอยู่ในข่ายต้องห้ามทั้งสิ้น ตุลาการรัฐธรรมนูญได้ชี้ให้เห็นว่า “รายจ่ายของรัฐ” (Charges Publiques) มีความหมายครอบคลุมรายจ่ายของรัฐและรายจ่ายทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่าย ของระบบประชาสงเคราะห์และระบบประกันสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ ห้ามทำให้รายจ่ายของรัฐ รายจ่ายของ Département Commune<sup>45</sup> และรายจ่ายของระบบสังคม ทั้งหลายหนักขึ้น และมาตรา 40 น่าจะใช้บังคับกับรายจ่ายขององค์การสาธารณะด้วย เพราะการทำ ให้รายจ่ายขององค์การสาธารณะเพิ่มขึ้น อาจทำให้เงินอุดหนุนที่รัฐต้องให้แก่องค์การสาธารณะ เพิ่มขึ้น อาศัยคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงอนุมานได้ว่า “รายได้ของรัฐ” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ห้ามสมาชิกรัฐสภาปรับลดครอบคลุมรายได้ของรัฐและรายได้ขององค์การบริหารส่วน ท้องถิ่น องค์การสาธารณะและรายได้ของระบบประกันสังคมด้วย

นอกจากนี้ มาตรา 40 เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับโดยไม่มีกำหนดเวลา กล่าวคือ บทบัญญัติดังกล่าวไม่เพียงแต่ห้ามความริเริ่มของสมาชิกรัฐสภาที่จะนำไปสู่การทำให้เพิ่มรายจ่าย ของรัฐ หรือลดรายได้ของรัฐในงบประมาณหนึ่ง แต่ยังห้ามการริเริ่มของสมาชิกรัฐสภาที่มีผลกระทบต่อ ทางการคลังในอนาคตด้วย เมื่อไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ของมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญชี้ชัดว่าการใช้ บังคับบทบัญญัตินี้แก่รายจ่ายที่สมาชิกต้องการทำให้เกิดในระหว่างปีเกินกว่าที่กำหนดไว้ใน งบประมาณมีข้อจำกัดในเรื่องเวลา ดังนั้น มาตรา 40 ได้แย้งมาตรการทั้งหลายซึ่งมีผลทำให้เพิ่ม

<sup>45</sup> เทียบได้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของไทย

รายจ่ายของรัฐ ไม่ว่าจะมาตรการนั้นจะสำเร็จในเวลาใด เนื่องจากความริเริ่มเช่นนั้นทำให้งบประมาณปีต่อไปและความริเริ่มของรัฐบาลหนักขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งรับไม่ได้

ดังนั้น ในสมัยสาธารณรัฐที่ห้า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจึงไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

## 2.3 การเสนอร่างกฎหมายในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

### 2.3.1 ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) มาตรา 76 ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย ดังนี้

“บรรดาร่างกฎหมายทั้งหลายจะนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ก็แต่โดยการเสนอของรัฐบาลสหพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และสภาสูงแห่งสหพันธ์”<sup>46</sup>

ดังนั้น ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้แก่

#### 1) รัฐบาลแห่งสหพันธ์ (Federal Government)

ร่างกฎหมายของรัฐบาลแห่งสหพันธ์จะเริ่มต้นที่กระทรวงเจ้าของเรื่อง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเจ้าของเรื่องจะเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมาย และจะมีการประสานงานขอความคิดเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนั้น รวมถึงองค์กรภาคเอกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อหารือร่วมกันให้ได้ร่างกฎหมายอันเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ร่างกฎหมายของกระทรวงเจ้าของเรื่องที่ได้รับความคิดเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ จะถูกส่งไปที่กระทรวงยุติธรรมเพื่อตรวจสอบความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมาย ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ความสอดคล้องกับกฎหมายอื่น ๆ รูปแบบ ถ้อยคำ และโครงสร้างของกฎหมาย กระทรวงยุติธรรมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงมีลักษณะคล้ายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่การตรวจพิจารณาของกระทรวงยุติธรรมก็ได้เป็นการแก้ไขหรือจัดทำร่างกฎหมายขึ้นใหม่ หากเป็นเพียง

<sup>46</sup> Article 76(1)

“Bills may be introduced in the Bundestag by the Federal Government, by the Bundesrat, or from the floor of the Bundestag”

การเขียนข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวกลับไปยังกระทรวงเจ้าของเรื่อง เมื่อกระทรวงเจ้าของเรื่องทำการแก้ไขร่างกฎหมายตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอแล้ว กระทรวงยุติธรรมก็จะทำหน้าที่ยืนยันส่งไปยังกระทรวงเจ้าของเรื่อง เพื่อที่กระทรวงเจ้าของเรื่องจะนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

เมื่อกระทรวงเจ้าของเรื่องส่งร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของกระทรวงยุติธรรมเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็จะพิจารณาอนุมัติหลักการเฉพาะร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของกระทรวงยุติธรรมและได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วเท่านั้น หากร่างกฎหมายใดยังมีหน่วยงานที่มีข้อสังเกตหรือข้อขัดข้อง คณะรัฐมนตรีจะส่งร่างกฎหมายดังกล่าวกลับไปให้กระทรวงเจ้าของเรื่องดำเนินการเพื่อหาข้อยุติร่วมกันเสียก่อน

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการของร่างกฎหมายแล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะถูกส่งเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร<sup>47</sup>

## 2) สมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesrat)

สมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มาจากฝ่ายบริหารของแต่ละมลรัฐ สมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์จึงเป็นตัวแทนในการปกป้องผลประโยชน์ของมลรัฐ

## 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Member of Bundestag)

สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์นั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Rule of Procedure of the German Bundestag) ข้อ 76<sup>48</sup> กำหนดว่า

<sup>47</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “กระบวนการร่างกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี,” < <http://www.kirsdika.go.th> >

<sup>48</sup> Rule 76 Items of business submitted by Members of the Bundestag

(1) Items of business submitted by Members of the Bundestag (Rule 75) shall be signed by a parliamentary group or five percent of the Members of the Bundestag, unless the Rules of Procedure prescribe or permit otherwise.

“การเสนอร่างรัฐบัญญัติ ตามข้อ 75<sup>49</sup> ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์รับรองอย่างน้อยร้อยละ 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ทั้งหมด”<sup>50</sup>

นอกจากนี้ การเสนอร่างรัฐบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์จะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ขั้นต่ำของการรวมกลุ่มทางการเมือง ตามข้อ 10<sup>51</sup> โดยประธานของกลุ่มจะต้องลงนามรับรองร่างรัฐบัญญัติ<sup>52</sup> เพื่อเป็นหลักประกันความเห็นพ้องต้องกันในอันที่จะเสนอร่างกฎหมาย ปัจจุบันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์มีจำนวน 612 คน<sup>53</sup> ซึ่งเท่ากับว่าสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์รับรองอย่างน้อย 31 คน

### 2.3.2 ประเภทของร่างกฎหมายที่เสนอ

เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบบสหพันธ์รัฐซึ่งประกอบด้วย สหพันธ์และมลรัฐ กฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) จึงกำหนดขอบเขตของการ

---

<sup>49</sup> Rule 75 Items of business

(1) The following items of business may be placed on the agenda of the Bundestag as autonomous items:

(a) Bills...

<sup>50</sup> Nigel G. Foster, German law and Legal System (Great Britain: Black Stone Source of Law Press, 1993), p. 48.

<sup>51</sup> Rule 10 Formation of parliamentary groups

(1) The parliamentary groups shall be associations of not less than five per cent of the Members of the Bundestag, and their members shall belong to the same party or to parties which, on account of similar political aims, do not compete with each other in any Land. Where Members of the Bundestag form such an association on grounds other than those set out in the first sentence of this paragraph, its recognition as a parliamentary group shall require the consent of the Bundestag.

<sup>52</sup> Michale Ameller, Parliaments. (A comparative Study on the Structure and Function of Representative institution in fifty countries), 2<sup>nd</sup> ed., (London: Cassell, 1966), p. 154.

<sup>53</sup> [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/parliament/index.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/parliament/index.html)

เสนอร่างกฎหมาย โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติของสหพันธ์ไว้ในกฎหมายพื้นฐาน เรื่องใดที่ไม่เข้าข่ายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสหพันธ์ อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติในเรื่องนั้น ๆ ก็จะเป็นของมลรัฐตามนัยแห่งมาตรา 30<sup>54</sup> และมาตรา 70(1) โดยมาตรา 70(1) บัญญัติว่า “มลรัฐต่างมีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติตราบท่างที่กฎหมายพื้นฐานนี้มิได้ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสหพันธ์” ดังนั้น เรื่องที่เป็นอำนาจนิติบัญญัติเฉพาะของสหพันธ์ นั้น มลรัฐจะมีอำนาจออกกฎหมายแห่งมลรัฐได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายแห่งสหพันธ์ระบุไว้อย่างชัดเจนว่ามอบอำนาจให้ออกได้เท่านั้น

อำนาจนิติบัญญัติที่เป็นของสหพันธ์โดยเฉพาะ (Ausschliessliche Gesetzgebung) ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 73 ประกอบด้วย กิจการระหว่างประเทศ การป้องกันประเทศ รวมทั้ง การป้องกันภัยพลเรือน เรื่องสัญชาติในสหพันธ์ เสรีภาพในการโยกย้ายถิ่นฐาน การออกหนังสือเดินทางต่างประเทศ เรื่องคนเข้าเมือง การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ระบบเงินตราและระบบการเงิน การวางเกณฑ์เดียวกันเกี่ยวกับศุลกากรและการค้า การรถไฟและการบิน การไปรษณีย์และการโทรคมนาคม ความสัมพันธ์ทางกฎหมายของบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ในงานของสหพันธ์ การคุ้มครองสิทธิทางการค้าและทรัพย์สินทางปัญญา และความร่วมมือระหว่างสหพันธ์และมลรัฐต่าง ๆ

ในขณะที่กฎหมายบางลักษณะหากยังไม่มีกฎหมายของสหพันธ์ มลรัฐก็สามารถออกกฎหมายในเรื่องดังกล่าวนี้ได้ (Konkurrierende Gesetzgebung) เช่น กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความ การสมาคมและการชุมนุม สวัสดิการสังคม การป้องกันการแสวงประโยชน์อันมิชอบโดยอาศัยฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากต่อมาสหพันธ์ออกกฎหมายบังคับการในเรื่องดังกล่าว กฎหมายของมลรัฐในเรื่องนั้นก็จะเป็นอันหมดสภาพบังคับไปโดยปริยาย<sup>55</sup>

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลแห่งสหพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะร่างกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะของสหพันธ์เท่านั้น

<sup>54</sup> Basic Law Article 30

“Except as otherwise provided or permitted by this Basic Law, the exercise of state powers and the discharge of state functions is a matter for the Länder”

<sup>55</sup> บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2535), น. 185-186.

### 2.3.3 การจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

แม้กฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) จะบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับรัฐบาลแห่งสหพันธ์ แต่ก็มี การจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน โดยกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 113 บัญญัติว่า

“ร่างรัฐบัญญัติที่จะส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายของรัฐเพิ่มสูงขึ้น หรือร่างรัฐบัญญัติที่จะทำให้เกิดรายจ่ายขึ้นใหม่ จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐบาลสหพันธ์ และให้นำบทบัญญัตินี้ไปใช้กับร่างรัฐบัญญัติที่จะทำให้รายได้ลดลงด้วย”<sup>56</sup>

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเช่นเดียวกับที่ปรากฏในประเทศอังกฤษ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสมาชิกสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์จะเสนอร่างกฎหมายกฎหมายที่จะส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายของรัฐเพิ่มสูงขึ้น ทำให้เกิดรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือทำให้รายได้ของรัฐลดลงจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐบาลแห่งสหพันธ์ก่อนจึงจะสามารถกระทำได้

---

<sup>56</sup> Article 113(1)

“Laws that increase the budget expenditures proposed by the Federal Government, or entail or will bring about new expenditures, shall require the consent of the Federal Government. This requirement shall also apply to laws that entail or will bring about decreases in revenue”