

แนวทางการพัฒนาการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

Guidelines for the Development of a Bill on Finance According to the Provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560.

นภัทร ภักดีสรวิชัย¹, นภัสรพี เตชางกูร², วุฒิกกร เดชกวินเลิศ³, กริช สินธุศิริ⁴ และปิยพันธ์ แสนทวีสุข⁵

Naphat Phakdisorawit¹, Nabhasornbi Tejangkura² Wuttikorn Detkwinlerd³, Krit Sintusiri⁴ and Piyaporn Santaveesuk⁵

¹อาจารย์ หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขากฎหมายและการบริหาร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

²อาจารย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร กรุงเทพมหานคร

^{3,4}อาจารย์ ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

⁵นักวิชาการอิสระ

¹Lecturer from the Philosophy Program Law and Administration Courses, Faculty of Law Krirk University

²Lecturer from the Laws Program Faculty of Humanities and Social Sciences Phranakorn Rajabhat University Bangkok

^{3,4}Lecturer from the Faculty of Law Rajabhat Mahasarakham University

⁵Independent scholar

Corresponding Author Email: tophree3@hotmail.com

Received: 24 August 2022

Revised: 12 October 2022

Accepted: 15 October 2022

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ ต้องการศึกษาค้นคว้า 2 ประเด็น คือ 1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องของทั้งประเทศและต่างประเทศ 2. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องผ่านการรับรองจากนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ การเสนอร่างเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้นั้น จะต้องผ่านความเห็นชอบรับรองจากนายกรัฐมนตรี และหากนายกรัฐมนตรีไม่ลงนามรับรองหรือแม้กระทั่งสมาชิกหรือประชาชนก็ไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ ซึ่งส่งผลทำให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเข้าสู่การพิจารณาของสภาประสบกับปัญหาความล่าช้าเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้ร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีการบริหารงานที่รวดเร็ว จึงควรมีความเป็นอิสระไม่ต้องตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขการรับรองจากฝ่ายบริหาร (รัฐมนตรี) ตลอดจนให้มีความสอดคล้องกับการแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุลอำนาจทั้ง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร (โดยคณะรัฐมนตรี) ฝ่ายนิติบัญญัติ (โดยรัฐสภา) และฝ่ายตุลาการ (โดยศาล) ของการปกครองประเทศไทย

คำสำคัญ: ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน, คำรับรองจากนายกรัฐมนตรี

Abstract

This academic article consists purposes were 1. to study and analyze problems in presenting a bill on finance and related theoretical concepts of both country and abroad. 2. to a suggestion for amendments to the proposal of a bill on finance that must be approved by the Prime Minister. According to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 In this regard, the draft can be submitted for consideration by the House of Representatives. Must be approved by the Prime Minister And if the Prime Minister does not sign, or even members or the public will not be able to propose a bill on finance. This resulted in a significant delay in

bringing a bill on finance to the council's hearings. Therefore, in order for the legislative body to be administered quickly Therefore, it should be independent, not subject to the terms of the endorsement from the management (minister). As well as to be consistent with the separation of powers and balances on the three sides, namely the executive (by the cabinet), the legislative (by the parliament) and the judiciary (by the court) of the government of Thailand.

Keywords: Money Bill, Certification from the Prime Minister

บทนำ

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ รูปแบบของการบริหาร การปกครองประเทศเป็นระบบรัฐสภา ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ลิขิต อีระเวคิน, 2545) เพื่อทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งมีอำนาจในการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบ และการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้สำนักวิชาการ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560) หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องหนึ่งเรื่องใด กล่าวคือ (1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร (2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน (3) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ (4) เงินตรา ประกอบกับมาตรา 133 ได้ระบุถึงสิทธิการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ แต่ขณะเดียวกัน มาตรา 133 วรรคท้ายได้กำหนดว่า หากเป็นกรณีที่ผู้เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนทั่วไปซึ่งเป็น “กฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน” จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อน เมื่อนายกรัฐมนตรีลงนามรับรอง กฎหมายจึงจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาต่อไป หากนายกรัฐมนตรีตำแหน่งหัวหน้าของฝ่ายบริหารในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาไม่เห็นด้วยในหลักการซึ่งส่งผลกระทบต่อการเงินของประเทศ โดยไม่ลงนามรับรอง ทำให้ร่างกฎหมายตกไป ตลอดจน หากร่างกฎหมายฉบับใดถือเป็น “กฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน” หรือไม่นั้นตามมาตรา 134 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาและได้กำหนดว่าการเป็นที่ยกย่องว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (ศรัณยา สีมา, 2560) ที่จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการนิติการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีแนวคิดให้นายกรัฐมนตรีรับรอง เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ฉบับที่ 3 ของประเทศไทย ตามมาตรา 53 “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น จะเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีรับรอง” และจากแนวทางการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องผ่านการรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อนนั้น ส่งผลให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือของประชาชนประสบกับปัญหาความล่าช้ามากกว่าจะเสนอร่างเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ เพราะหากนายกรัฐมนตรีไม่ลงนามรับรอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนก็จะไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ ซึ่งหากพิจารณาการแบ่งอำนาจในการปกครองประเทศของไทยให้อำนาจทั้ง 3 ฝ่าย คือ ฝ่าย

บริหาร (คณะรัฐมนตรี) ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และฝ่ายตุลาการ (ศาล) ต่างก็มีอำนาจเสมอกัน ซึ่งในแต่ละฝ่ายมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน อีกทั้งในขณะเดียวกันการเสนอร่างกฎหมาย การตรวจสอบ การบริหารราชการของฝ่ายบริหารเป็นภารกิจหลักของฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย สำหรับการเสนอร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรมีความเป็นอิสระไม่ต้องตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขคำรับรองจากฝ่ายบริหาร (รัฐมนตรี) ก่อน และสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุลอำนาจในแต่ละฝ่าย ซึ่งในทางปฏิบัติมีรัฐธรรมนูญของต่างประเทศหลายประเทศได้บัญญัติตัดทอนสิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่จำกัดอำนาจดังกล่าวของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจในการวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินอันจะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและการไม่ยอมรับในหลายเรื่อง ทั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (สุกัญญา หอมสั่นชัม, 2555)

ดังนั้น จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเข้าสู่การพิจารณาของสภาประสบกับปัญหาความล่าช้าเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้ร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีการบริหารงานที่รวดเร็ว จึงควรมีแนวทางที่เหมาะสมสามารถแก้ไขปัญหาล่าช้า และการดำเนินงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยควรมีระบบพิจารณาที่รวดเร็วมากยิ่งขึ้นโดยผู้เขียนได้นำแนวคิดทฤษฎีและการให้การรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งนำแนวทางของต่างประเทศเพื่อวิเคราะห์ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องผ่านการรับรองจากนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้นำเสนอบทความวิชาการนี้เพื่อศึกษาหาแนวทางการพัฒนาการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยประเด็นที่ต้องการศึกษา คือ 1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องของทั้งประเทศและต่างประเทศ และ 2. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องผ่านการรับรองจากนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

บทวิเคราะห์

1. การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

สำหรับการพิจารณาหลักเกณฑ์การรับรองพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะต้องพิจารณาความหมายของร่างพระราชบัญญัติฯ ก่อน และหากร่างพระราชบัญญัติฯใดไม่เข้าลักษณะของร่างพระราชบัญญัติฯ ก็ไม่จำเป็นต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้การรับรองเพิ่ม ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับ และหากว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ใดเข้าลักษณะของการเป็นร่างพระราชบัญญัติฯ จะต้องพิจารณาจากความหมายของร่างพระราชบัญญัติฯ (คณิน บุญสุวรรณ, 2556) โดยได้มีคำนิยามไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในแต่ละฉบับซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือข้อใดข้อหนึ่ง

- 1.1) การตั้งขึ้น หรือยกเลิก หรือลด หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- 1.2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- 1.3) การกู้เงิน หรือการค้ำประกัน หรือการใช้จ่ายเงินกู้

1.4) เงินตรา”

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169 บัญญัติว่า
“ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อไปนี้

- 2.1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- 2.2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- 2.3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้
- 2.4) เงินตรา”

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 143 บัญญัติว่า
“ว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- 3.1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับ อันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- 3.2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- 3.3) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ
- 3.4) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ที่จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย (วรรณิ เกตุนุติ, 2527) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณากรณีตามวรรคสอง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ที่มีกรณีดังกล่าวมติของที่ประชุมร่วมกันตามวรรคสอง ให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด”

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 143
“ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- 4.1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- 4.2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- 4.3) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ
- 4.4) เงินตรา”

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณากรณีตามวรรคสองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ที่มีกรณีดังกล่าว มติของที่ประชุมร่วมกันตามวรรคสองให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด” (ชัยฤกษ์ วัฒนสุนทร, 2515)

ทั้งนี้ ในเรื่องการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีโดยการเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ พุทธศักราช 2521, พุทธศักราช 2540, พุทธศักราช 2550 และ พุทธศักราช 2560 ซึ่งผู้เขียนได้มีการแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (มาตรา 125) และพุทธศักราช 2540 (มาตรา 169) ได้วางหลักว่า กรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อโดยสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อ มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีทุกกรณี กลุ่มที่สอง รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (มาตรา 142) และพุทธศักราช 2560 (มาตรา 133) ซึ่งในรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ได้มีการกำหนดการรับรองร่างฯ กล่าวคือ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนหรือ (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายฯ ตลอดจน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อนเสมอทุกกรณี ประกอบกับหากเป็นในส่วนของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ (1) เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวนั้น ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งหากวิเคราะห์เปรียบเทียบจึงมีความแตกต่างในส่วนประเด็นที่ 1 กล่าวคือ “ในกลุ่มที่หนึ่ง กรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง” แสดงให้เห็นว่า ในทางปฏิบัติได้ให้อำนาจพรรคการเมืองในการลงมติการเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวและต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง ซึ่งมีความแตกต่างจากในกลุ่มที่สอง กล่าวคือ “การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นสามารถเสนอได้ทันที โดยไม่ต้องผ่านมติพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง เว้นแต่ กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ก็สามารถได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน ประกอบกับหากพิจารณาในประเด็นความแตกต่างที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 134 (3) ในเรื่อง “การกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ” เป็นถ้อยคำที่เพิ่มเติมมากกว่าเดิม ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างมากในการตีความ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภามีโอกาสที่จะถูกวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจำนวนมาก เพราะนิยามความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่มีการเพิ่มข้อความดังกล่าว ถึงแม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้บัญญัติความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ในมาตราดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังคงพบปัญหาในการตีความซึ่งเป็นสาเหตุของการล่าช้า เป็นต้น (อภิวัฒน์ สุดสาว, 2558)

2. การศึกษาวิเคราะห์แนวคิดทฤษฎีและการให้การรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรี

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีในระบอบรัฐสภาเกี่ยวกับการตรากฎหมาย โดยมีรายละเอียดกล่าว คือ

1) แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย (นะโรตม อินตะปัน, 2545, น.155-157) คำว่า “ประชาธิปไตย” ถอดคำศัพท์มาจากภาษาอังกฤษ “Democracy” ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษากรีก 2 คำ คือ “Demo” แปลว่า “ประชาชน” และ “Kratein” แปลว่า “การปกครอง” สามารถสรุปได้ว่า เมื่อรวมกันเข้าแล้วมีความหมายว่าเป็นรูปแบบการปกครองแบบหนึ่งที่ประชาชนทั้งหมดเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง หรือประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองด้วยตนเอง เพราะฉะนั้นหลักการขั้นมูลฐานของระบอบประชาธิปไตย “การยอมรับนับถือ ความสำคัญและศักดิ์ศรีของความเป็นศูนย์กลางของบุคคล ความเสมอภาคและเสรีภาพในการดำเนินชีวิต” (สุนทร ยามศิริ, 2546, น.10)

2) แนวคิดเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจ หรือที่เรียกว่า การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยจากแนวคิดดังกล่าว เกิดขึ้นมาพร้อมกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของ ฌอง โบแดง (Jean Bodin) ในช่วง ค.ศ. 1530 ถึง ค.ศ. 1596 และเริ่มเห็นชัดเจนขึ้นในหนังสือที่ชื่อ Esprit des lois ของมงเตสกีเยอ (Montesquies) ใน ค.ศ. 1784 และหลักการแบ่งแยกอำนาจได้ถูกนำมาใช้จนถึงปัจจุบัน โดยในหนังสือของมงเตสกีเยอได้กล่าวถึงการแบ่งแยกอำนาจโดยสรุปได้ว่า “ในรัฐหนึ่ง มีอำนาจอยู่สามชนิด คืออำนาจตรากฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ) อำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายมหาชน (อำนาจบริหาร) อำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายแพ่ง (อำนาจตุลาการ) โดยอำนาจชนิดที่หนึ่งเป็นอำนาจในการตรากฎหมายไว้สำหรับการชั่วคราวหรือตลอดไป และแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่ได้ตราขึ้นแล้ว อำนาจที่สอง เป็นอำนาจในการทำสงครามหรือรักษาสันติภาพ การส่งหรือรับทูต และการรักษาความสงบเรียบร้อย ส่วนอำนาจที่สาม เป็นอำนาจในการลงโทษผู้กระทำผิดหรือ ตัดสินข้อพิพาท

ระหว่างเอกชน โดยการใช้อำนาจทั้งสามนี้ต้องใช้โดยบุคคลต่างกัน และต้องใช้โดยอิสระเพื่อคุ้มครองป้องกันสิทธิของเอกชนต่อการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดของรัฐ

3) รูปแบบการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยจะต้องมีการรับรองโดยนายกรัฐมนตรีของไทยก่อนจึงจะสามารถเสนอร่างเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้นั้น ผู้ศึกษาเห็นสมควรที่จะได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบทั้งความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและการวินิจฉัยรับรองของต่างประเทศเปรียบเทียบไปด้วย ซึ่งในที่นี้ขอเสนอ 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนี้ (กมล สุปรียสุนทร, 2534, น.136-142)

3.1) ประเทศอังกฤษ ซึ่งการวินิจฉัยหรือรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะกระทำโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับรอง และถ้าทำได้ก่อนรับรองให้หาหรือสมาชิกสองนายซึ่งแต่งตั้งจากคณะกรรมการสำหรับเลือก (Committee of Select) จากผู้มีชื่อในบัญชีของประธานกรรมการ (Chairmen's Panel) ก่อนเริ่มประชุม

3.2) ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งการวินิจฉัยหรือรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะกระทำโดยประธานสภาสามัญ (ประธานสภาผู้แทนราษฎร) รับรองโดยแนบในบันทึกไปติดกับชื่อร่างพระราชบัญญัติและใบรับรองนี้เป็นอันเด็ดขาดสำหรับการทั้งปวง และจะโต้แย้งในโรงศาลไม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติกับไม่มีข้อสงสัยเลย ว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตลอดจนไม่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในการกระทำของประธานที่ให้ หรือหน่วยงานใบรับรองไว้ และถ้าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่มีเรื่องอื่น ๆ ปนอยู่ด้วย นอกจากจะเป็นเรื่องรองลงไปซึ่งเกี่ยวเนื่องกัน เรื่องที่ระบุไว้ในร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

3.3) ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งการวินิจฉัยหรือรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะกระทำโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรรับรองเท่านั้น จากการศึกษารูปแบบการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งผลการศึกษาตามแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย การถ่วงดุลอำนาจดังกล่าว พบว่า การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งเสนอโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หากฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีไม่ให้การรับรองฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องชี้แจงแสดงเหตุผลที่ไม่ให้การรับรองแต่อย่างใด จึงเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหาร ในการควบคุม การทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้อย่างเต็มที่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดและหลักการของการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย และหากพิจารณาในประเด็นขององค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรจะเห็นได้ว่าฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีเสียงหรือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มากกว่าฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายรัฐบาลจึงสามารถควบคุมคะแนนเสียงส่วนมากของสภาได้ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจึงเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนในเขตที่ตนได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นหากมีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินฉบับใดที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ชอบที่ฝ่ายบริหารจะรับไปปฏิบัติ พร้อมทั้งดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากพิจารณาแล้ว เท่ากับเสียงส่วนใหญ่ของผู้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศได้พิจารณาแล้วว่าร่างนั้นสมควรผ่านการพิจารณาเพื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศต่อไป

สรุป

บทความวิชาการนี้ ได้ศึกษารูปแบบและวิธีการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) มีประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จากรูปแบบและแนวทางในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนการศึกษาเปรียบเทียบบทนิยามตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 4 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น สามารถเสนอได้ทันที โดยไม่ต้องผ่านมติพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง เว้นแต่ กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ก็สามารถได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน และการกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ เป็นถ้อยคำที่เพิ่มเติมมากกว่าเดิมซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างมากในการตีความ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภามีโอกาสที่จะถูกวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจำนวนมาก เพราะนิยามความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่มีการเพิ่มข้อความดังกล่าว ถึงแม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้บัญญัติความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ในมาตราดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังคงพบปัญหาในการตีความซึ่งเป็นสาเหตุของการล่าช้า

2. ความล่าช้าในการพิจารณารับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยนายกรัฐมนตรี ซึ่งภายหลังจากนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจากประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ไปยังส่วนราชการเกี่ยวข้องเพื่อให้พิจารณาเสนอความเห็นถึงผลดีผลเสียต่าง ๆ ก่อน ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาอันกว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในแต่ละฉบับที่จะต้องผ่านการรับรองของนายกรัฐมนตรี (2) ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ยังมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาในเรื่องเดียวกันหรือคล้ายกันกับฝ่ายค้านเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสะท้อนถึงการดำเนินงานที่ซับซ้อนและไม่เกิดประโยชน์ประเทศ (3) จากหลักเกณฑ์การพิจารณารับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งพบว่า นิยามของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันน่าจะยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอจึงทำให้เกิดประเด็นที่เป็นที่สงสัยจนต้องส่งให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะร่วมกันวินิจฉัยในการต่อตีความในร่างฯ ต่างที่เสนอเข้ามาในสภา (4) การให้การรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรีกับความขัดกันกับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและหลักการแบ่งแยกอำนาจ

3. การให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินน่าจะส่งผลกระทบกับการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีการทำหน้าที่หลักในการเสนอหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งเสนอโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หากไม่รับรองฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเข้าสู่สภาได้เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการควบคุมการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติได้จึงไม่สอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ทั้งนี้ การเสนอร่างเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้นั้น จะต้องผ่านความเห็นชอบรับรองจากนายกรัฐมนตรี และหากนายกรัฐมนตรีไม่ลงนามรับรองหรือแม้กระทั่งสมาชิกหรือประชาชนก็ จะไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ ซึ่งส่งผลทำให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเข้าสู่การพิจารณาของสภาประสบกับปัญหาความล่าช้าเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้ร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีการบริหารงานที่รวดเร็ว จึงควรมีความเป็นอิสระไม่ต้องตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขการรับรองจากฝ่ายบริหาร (รัฐมนตรี) ตลอดจนให้มีความสอดคล้องกับการแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุลอำนาจทั้ง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร (โดยคณะรัฐมนตรี) ฝ่ายนิติบัญญัติ (โดยรัฐสภา) และฝ่ายตุลาการ (โดยศาล) ของการปกครองประเทศไทย

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิชาการนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ต้องขอขอบพระคุณท่านคณาจารย์ ผู้เชี่ยวชาญทุก ๆ ท่าน ที่ได้ช่วยกันศึกษา วิเคราะห์ และได้ช่วยแนะนำ ปรับปรุงให้บทความนี้ มีความสมบูรณ์เป็นอย่างดี

เอกสารอ้างอิง

- คณิน บุญสุวรรณ. (2556). *ภาษาสลา. (พิมพ์ครั้งที่ 2).* กรุงเทพฯ: บริษัท เอมี เอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด
- ชัยฤกษ์ วัฒนสุนทร. (2515). *ปัญหาการถ่วงและดุลการปกครองระบอบรัฐสภาของประเทศไทย.* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ลิขิต อีระเวคิน. (2545). *การเมืองการปกครองไทย.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วรรณิ เกตุนุติ. (2527). *ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน รัฐสภาสาร 32.* สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2563, จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/%E>
- สุกัญญา หอมชื่นชม. (2555). *ปัญหาการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย.* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช
- สุนทร ยามศิริ. (2546). *ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง: กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่.* สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). *ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.* กรุงเทพมหานคร
- อภิวัฒน์ สุตสาว. (2558). *คมความคิดเข้มทิศรัฐธรรมนูญ.* สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2564, จาก <https://www.senate.go.th/assets/portals/93>