



บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบอบรัฐสภานั้น เป็นไปในลักษณะที่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในประเทศ (โดยแบ่งขั้นตอนในการตรากฎหมายออกเป็น 4 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ได้แก่ 1. การเสนอ 2. การพิจารณาอนุมัติ 3. การลงนาม และ 4. การประกาศใช้เป็นกฎหมาย) และฝ่ายบริหารมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินโดยอาศัยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การริเริ่มเสนอกฎหมายเป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงผู้เดียว หากแต่บัญญัติให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีด้วย

ในทางปฏิบัติมีรัฐธรรมนูญของต่างประเทศหลายประเทศที่บัญญัติจำกัดสิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน อันมีผลโดยตรงต่อการเสนอ และการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติการที่รัฐธรรมนูญมีข้อจำกัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวนี้ย่อมมีเหตุผลของแต่ละประเทศ โดยทั่วไปเรื่องนี้หากให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้อาจกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจเสนอกฎหมายที่มีผลเป็นการลดรายได้ของรัฐบาล เช่น ร่างพระราชบัญญัติยกเว้น จัดเก็บภาษีอากร เป็นต้น หรืออาจเสนอกฎหมายที่เป็นการเพิ่มรายจ่ายให้แก่รัฐบาลได้ ประเทศไทยได้กำหนดข้อจำกัดดังกล่าวไว้เช่นกัน โดยบัญญัติครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และบัญญัติต่อมาอีก 8 ฉบับ จนถึงฉบับพุทธศักราช 2521 ซึ่งมีระยะเวลาในการใช้ยาวนานที่สุด โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินอันจะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีเป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่เพียงผู้เดียวซึ่งก่อให้เกิด

เกิดปัญหามากมายในการวินิจฉัยนำไปสู่ความขัดแย้งและการไม่ยอมรับหลายเรื่อง จากทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวไม่ว่าเป็นส่วนของการตีความตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือวิธีปฏิบัติ ยังไม่เป็นที่ทราบและเข้าใจแพร่หลายทั้งจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเอง ดังจะเห็นได้จากหนังสือของฝ่ายบริหารที่มีถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้คำคุณแบบอย่างในต่างประเทศว่ากฎหมายอะไรบ้าง ที่ถือว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และมีวิธีปฏิบัติอย่างไร แล้วนำเสนอประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี¹ ซึ่งความไม่เข้าใจดังกล่าวยังคงเกิดขึ้นและเป็นปัญหาต่อเนื่องจนทุกวันนี้

ดังนั้น กระบวนการวินิจฉัยและพิจารณารับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน มีวิธีปฏิบัติอย่างไร การตีความของประธานสภาผู้แทนราษฎรถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และประธานสภาผู้แทนราษฎรอาศัยอะไรเป็นหลักหรือปัจจัยประกอบการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยดังกล่าว ตลอดจนการรับรองของนายกรัฐมนตรีเป็นการจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติจริงหรือไม่ประการใด จึงเป็นเรื่องที่น่าติดตามและศึกษาวิเคราะห์ยิ่ง

แม้ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งผู้เขียนฯ เป็นหลักในการศึกษาวิเคราะห์ จะถูกยกเลิกโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)² และใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534³ เป็นธรรมนูญปกครองประเทศแทน ซึ่งจะเห็นได้ว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มิได้มีเจตนาให้ใช้ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้เป็นธรรมนูญหลักในการปกครองประเทศแต่ประการใด คงใช้ชั่วคราว

¹หลวงชำนาญอักษร, จดหมาย, 17 เมษายน 2494.

²เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยมี พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เป็นหัวหน้าคณะ.

³พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เมื่อ 1 มีนาคม 2534 มี พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ.

เพื่อความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ขณะนี้⁴ และบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีทำหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติ⁵ จึงเป็นที่ทราบกันดีว่า หมายถึงร่างพระราชบัญญัติทุกประเภทอย่างไม่มีข้อยกเว้นรวมทั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ผู้เขียนประสงค์จะทำการศึกษาวิจัยฉบับนี้ด้วย และเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งจัดทำโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำเร็จเรียบร้อยและประกาศใช้แล้ว อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะมีความสัมพันธ์ในรูปแบบใด และรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จะมีผลกระทบต่อร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่คงต้องติดตามและศึกษาวิเคราะห์กันต่อไป

อย่างไรก็ดีผู้เขียนเข้าใจว่าแนวความคิด และบทบัญญัติในเรื่องร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คงจะมีเนื้อหาสาระไม่แตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งผู้เขียนใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยมากนัก คงเห็นได้จากการศึกษาถึงประวัติและวิวัฒนาการของแนวความคิดดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติเรื่องดังกล่าวทั้ง 9 ฉบับ ล้วนเป็นรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติจัดทำขึ้นภายหลังเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองและเหตุการณ์กลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติแล้ว เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ทั้งสิ้น และไม่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะมีขึ้นในอนาคตอันนี้จะมีเนื้อหาสาระหรือรูปแบบอย่างไรและมีบทบัญญัติถึงร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ก็ตาม ผู้เขียนยังหวังว่าการศึกษาดังกล่าวของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินดังกล่าวน่าจะมีประโยชน์ นำไปสู่การแก้ปัญหาข้อขัดแย้งทั้งปวง และอาจเป็นแนวทางปฏิบัติของผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร หรือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง เพื่อให้การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสามารถดำเนินไปในกระบวนการนิติบัญญัติได้อย่างถูกต้องเป็นธรรม

⁴ เห็นได้จากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า "ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในการจัดทำรัฐธรรมนูญให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นภายในพุทธศักราช 2534" ย่อมแสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีเจตนาให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใช้ปกครองประเทศภายในปี พุทธศักราช 2534 นั้นเอง.

⁵ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534, มาตรา 17.

ตรงตามเจตนารมณ์แท้จริงของรัฐธรรมนูญอันอาจนำไปสู่ธรรมเนียมปฏิบัติในอนาคตซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อหาคำตอบดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบถึงหลักการของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน
2. เพื่อให้ทราบถึงวิวัฒนาการของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของไทย

โดยสังเขป

3. เพื่อให้ทราบถึงลักษณะ ความหมายและ เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน
4. เพื่อศึกษาว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติได้อย่างมีหลักเกณฑ์มีเหตุผล สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แล้วหรือไม่ เพียงใด ตลอดจนเพื่อทราบว่า มีอุปสรรคหรือปัญหาและแนวทางแก้ปัญหานั้นหรือไม่ อย่างไร

สมมุติฐาน

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงินมีลักษณะและกระบวนการนิติบัญญัติเป็นพิเศษแตกต่างไปจากการร่างพระราชบัญญัติทั่วไปโดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอหรือรับรอง และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยในความเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยดุลพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการวินิจฉัยตีความและการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยนายกรัฐมนตรีในการพิจารณาให้รับรอง ซึ่งในอดีตเคยมีปัญหอันนำไปสู่ความขัดแย้ง หรือการไม่ยอมรับหลายเรื่อง

การใช้ดุลพินิจและอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร และนายกรัฐมนตรีควรอยู่บนพื้นฐานแห่งเหตุผลของความถูกต้อง ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือมิฉะนั้นก็สามารถอธิบายเหตุผลได้ มิใช่เป็นเรื่องที่จะนำมาเป็นเครื่องมือตัดทอนอำนาจทางนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจำกัดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภา

วิธีการวิจัยและขอบเขตของการศึกษา

วิธีวิจัย

- วิจัยเอกสาร (documentary research) เป็นหลัก โดยมีการวิจัยสนามเป็นส่วนประกอบ

ขอบเขตของการศึกษา

- ศึกษาเฉพาะร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 125 ตั้งแต่เริ่มใช้จนถึงปัจจุบันหากแต่ไม่ได้ศึกษาไปถึงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินอีกประเภทหนึ่งในรายละเอียดมากนัก คงกล่าวถึงเฉพาะบางส่วนที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ทั้งนี้ผู้เขียนมุ่ง เน้นศึกษาถึงการเสนอ และกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินกับการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติของประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยจำกัดหัวข้อการศึกษา ดังนี้คือ

1. ศึกษาถึงหลักการและวิวัฒนาการของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน
2. ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัย และการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน
3. ศึกษาถึงการเสนอและกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน
4. ศึกษาเฉพาะกรณีร่างพระราชบัญญัติที่น่าสนใจและมีปัญหาบางเรื่อง
5. ศึกษาถึงปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการวินิจฉัย และรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตลอดจนอุปสรรคปัญหาและแนวทางแก้ไข

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- ทำให้เข้าใจปัญหาข้อสงสัยในความเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน
- เป็นเครื่องช่วยตัดสินใจของประธานสภาผู้แทนราษฎรในการวินิจฉัยความเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

- ป้องกันความเข้าใจผิด และข้อขัดแย้งในการเสนอและกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติหรือข้อขัดแย้งภายในฝ่ายนิติบัญญัติเอง
- ส่งเสริมให้กระบวนการนิติบัญญัติโดยเฉพาะ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ดำเนินไปได้โดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
- ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย แบบรัฐสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข