



บทที่ 3

กระบวนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ปัจจุบันเป็นที่ทราบและยอมรับโดยทั่วไปแล้วว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภานั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นสถาบันเดียวที่มีหน้าที่ในการพิจารณาพระราชบัญญัติทุกประเภทที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาและให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็เป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่ต้องได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาซึ่งสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน รัฐธรรมนูญแต่ละสมัยจะได้บัญญัติให้สิทธิไว้ต่างกัน โดยอาจให้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเฉพาะฝ่ายบริหารหรือทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม และโดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ การแสดงบทบาทในการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจึงเป็นบทบาทด้านนิติบัญญัติที่สำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาอันจะมีผลต่อการพัฒนาประเทศหรือเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองโดยส่วนรวม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้กำหนดให้ทั้งฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) และฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) เป็นผู้ที่มีสิทธิเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินส่วนสมาชิกวุฒิสภานั้นรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใดซึ่งโดยทั่วไปรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับก็มักบัญญัติเช่นนั้น¹ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับนี้จะให้สิทธิในการเสนอร่างพระราช

¹มีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวของไทยที่ให้สิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติแก่สมาชิกวุฒิสภา คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 117 บัญญัติว่า "ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทน แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี"

บัญญัติเกี่ยวกับการเงินแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ด้วยก็ตามแต่สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ถูกจำกัดโดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 125 วรรค 2 ว่า "การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง" แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีด้วย

เหตุผลและเจตนารมณ์แท้จริงตามรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 ซึ่งต่อไปจะพิจารณาถึงขั้นตอนการเสนอและการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเป็นลำดับ

3.1 การเสนอและรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ดังนี้

"ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติการเงินนั้นให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน"²

3.1.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

โดยปกติ ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้แก่

1. คณะรัฐมนตรี
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 126.

ก. กรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ขอบเขตการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินของคณะรัฐมนตรีมีอยู่กว้างขวางเพราะเหตุว่า กฎหมายนั้นเป็นเครื่องมืออัน การบริหารประเทศ ประกอบกับการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ แบ่งแยกกันเด็ดขาดเสียทีเดียว จากการที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตาม กฎหมาย รัฐธรรมนูญจึงได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารริเริ่มการเสนอและมีโอกาสโดยตรงร่าง พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอเสียก่อน³ อนึ่งการเสนอร่าง พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมีผู้รับรองแต่อย่างใด และจะกระทำ ในรูปของมติคณะรัฐมนตรีทุกครั้งไป⁴

ข. กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราช- อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 บัญญัติให้กระทำได้อันเมื่อพรรคการเมืองที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ มีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของ พรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คน รับรองด้วยแต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ เสนอได้ ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี การจำกัดสิทธิในการ เสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่นนี้อาจทำให้มอง ไปได้ว่าเป็นการขัดต่อ หลักประชาธิปไตย เพราะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติ บัญญัติได้โดยสมบูรณ์ กล่าวโดย เฉพาะ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องให้พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่มีมติให้ เสนอได้ประกอบด้วยนั้น เป็นหลักการใหญ่ที่ไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อนเลย และ เป็นเงื่อนไขที่ลึกลับหรือจำกัดการปฏิบัติหน้าที่อันสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัด พรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาไม่เกิน 20 คนทางหนึ่ง ในการที่จะ แสดงบทบาทของพรรคการเมืองที่ไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติในสภาก็คืออาจอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านในร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคอื่นเสนอมาได้ และอาจแปร ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ในชั้นคณะกรรมการธิการ

³วราณี เกตุนุติ, ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน, หน้า 19.

⁴ยงเกียรติ อติเศรฐกุล, "กระบวนการเสนอและการพิจารณาพระราชบัญญัติ", รัฐสภาสาร 34 (เมษายน 2529) : 69.

เนื่องจากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าจะต้องมีวิธีการใดจึงจะถือว่าพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอสังกัดอยู่ได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภา ในทางปฏิบัติสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจึงได้กำหนดแบบฟอร์มหนังสือร่างพระราชบัญญัติขึ้น มีข้อความแสดงว่าพรรคการเมืองนั้นได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นได้โดยกำหนดให้หัวหน้าพรรคหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนเป็นผู้ลงชื่อและได้มีหนังสือเวียนแจ้งไปยังหัวหน้าพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคที่มีอยู่ในสภาทราบ ซึ่งสมาชิกก็เห็นชอบด้วยและได้ปฏิบัติตามแบบฟอร์มนี้ตลอดมา

อนึ่ง แม้จะมีข้อบังคับพรรคกำหนดไว้เช่นนั้นแต่ก็มีข้อสังเกตว่า สมาชิกพรรคเดียวกันมักจะเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีหลักการและสาระสำคัญคล้ายคลึงกันซ้ำซ้อนกันหลายฉบับ จึงดูเหมือนว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ได้ผ่านการพิจารณาของพรรคแต่อย่างใดเลย เป็นเพียงสมาชิกผู้เสนอต่างนำไปให้ผู้มีอำนาจลงชื่อในนามของพรรครับรองให้เท่านั้น และในขณะที่เดียวกันข้อเท็จจริงก็ไม่เคยปรากฏว่าพรรคการเมืองไม่ยอมมาให้การรับรองร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกพรรคที่เสนอต่อสภา ซึ่งในเรื่องนี้รัฐสภาอังกฤษให้สิทธิเฉพาะรัฐบาลเท่านั้นที่จะเสนอได้ แต่ของไทยเรานั้นให้โอกาสสมาชิกโดยผ่อนผันมาจากวิธีการของอังกฤษ โดยให้สมาชิกเสนอแต่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง⁵ ซึ่งก็เท่ากับให้รัฐบาลรับรองการเงินนั่นเอง อันเป็นเจตนารมณ์แท้จริงของการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับเหตุผลและเจตนารมณ์ในการที่รัฐธรรมนูญได้มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขดังกล่าวในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่

ประการแรก กฎหมายเป็นมาตรการที่สำคัญในการที่รัฐบาลจะได้ดำเนินการตามนโยบายของตนในการบริหารประเทศ ดังนั้นโดยมารยาททั่วไป การตราพระราชบัญญัติควรจะเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารเท่านั้นที่จะเสนอได้ เพราะรู้ว่าการกฎหมายเป็นแนวนโยบายอะไร เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน พรรคการเมืองแต่ละพรรคย่อมมีนโยบายที่เป็นอิสระของตัวเอง เมื่อพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งเข้ามาด้วยเสียงข้างมากจาก

⁵ความเห็นของ เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์ กรมมาธิการ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489.

ประชาชนให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ พรรคการเมืองนั้นจึงควรเป็นผู้ริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามแนวนโยบายของพรรคที่ประกาศต่อประชาชน และถึงแม้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะเป็นของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่กระบวนการตราพระราชบัญญัติย่อมจะมีผลบังคับใช้ไม่ได้โดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภาซึ่งร่างพระราชบัญญัตินั้นอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกโดยรัฐสภาได้เสมอ

ประการที่ 2 การให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอร่างพระราชบัญญัติได้จึงควรมีเงื่อนไขบางอย่างจากการเสนอไว้บ้าง การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้แต่โดยในพรรคการเมืองที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดอยู่ก็เพื่อให้พรรคการเมืองนั้นได้พิจารณาถ่วงถ่วงหรือให้ความเห็นชอบในขั้นหนึ่งก่อนที่จะผ่านออกมาเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภา

ประการที่ 3 การจำกัดสิทธิพรรคเล็กพรรคน้อยในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ก็เพื่อส่งเสริมการเมืองระบบพรรคให้เข้มแข็งขึ้นและเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีบทบัญญัติหลายส่วนที่เป็นการส่งเสริมการเมืองระบบพรรค เพราะสถานการณ์ทางการเมืองจะราบรื่นได้ก็ต่อเมื่อมีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ แต่เพียงน้อยพรรค

ประการที่ 4 การตราพระราชบัญญัติอะไรออกมา ถ้ามีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายย่อมกระทบกระเทือนต่อประชาชนทั่วไป พรรคการเมืองนั้นจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน การกำหนดให้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ภายใต้มติของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ย่อมเป็นหลักประกันอย่างดีว่าพรรคการเมืองนั้นเห็นด้วย และทำให้ได้รับเสียงสนับสนุนว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญพอสมควร

ประการที่ 5 เพื่อป้องกันมิให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภามากเกินไป ซึ่งจะมีผลกระทบต่อรัฐบาลในการบริหารประเทศได้ และเป็นการป้องกันการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อหาเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยที่ผู้เสนอเองก็มิได้ประสงค์จะให้ผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแต่อย่างใด อันจะเป็นเหตุให้เสียเวลาการพิจารณาของสภาโดยเปล่าประโยชน์⁶

⁶สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย (กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2530), หน้า 219-321.

ประการสุดท้าย การที่ประชาชนไว้วางใจให้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศแล้ว เพื่อให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้อย่างราบรื่นเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนและนโยบายของรัฐบาล ๆ จึงควรมีอิสระและ การกำหนดแนวทางในการบริหารประเทศโดยเฉพาะด้านการเงิน เพื่อที่รัฐบาลจะได้ทราบกำลังเงินในการดำเนินการบริหารประเทศ ดังนั้นกฎหมายใดที่มีผลกระทบต่อการเงินของรัฐบาล จึงควรรให้รัฐบาลทราบเสียก่อน มิฉะนั้นอาจเป็นผลเสียต่อการบริหารประเทศได้ เจตนารมณ์ดังกล่าวจึงออกมาในรูปของการกำหนดสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อนึ่ง การวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร ว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงินหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้เป็นเด็ดขาดเหมือนคำแจ้งที่ได้แจ้งให้วุฒิสภาทราบ จึงน่าจะถือได้ว่าคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนนั้นไม่เด็ดขาดอาจมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ เพราะหากรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ถือ เป็นเด็ดขาดเช่นเดียวกับคำแจ้งแล้วก็น่าจะบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง

ในทางปฏิบัติมีร่างพระราชบัญญัติบางฉบับ ในขั้นตอนการเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่า ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และ เมื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในชั้นกรรมาธิการปรากฏว่า คณะกรรมาธิการมีการแก้ไขบทบัญญัติในบางมาตราทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระใหม่ เข้าลักษณะ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตัวอย่าง เช่น ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ..... รับหลักการเมื่อ 28 พฤษภาคม 2530 เป็นต้น

เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองหรือข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมิได้กำหนดมาตรการในการโต้แย้งคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรไว้ และในทางปฏิบัติคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรไว้ก็ไม่มีการโต้แย้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่าง เป็นทางการแต่ประการใด คงมีเพียงการวินิจฉัยบางเรื่องเท่านั้นที่สมาชิกไม่พอใจและได้อภิปรายโต้แย้งไว้ แต่การอภิปรายโต้แย้งดังกล่าวจำกัดเฉพาะในที่ประชุมเท่านั้น⁷ ซึ่งหากมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นบ่อย ๆ เข้าก็น่าเป็นประเด็นที่ควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเช่นเดียวกัน

⁷ สัมภาษณ์ พิฑูรย์ พุ่มหิรัญ, ผู้อำนวยการกองการประชุมสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,

3.1.2 การวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของประธานสภาผู้แทนราษฎร

ก. อำนาจในการวินิจฉัย

การวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินควรกำหนดให้บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใด จึงจะ เหมาะสมและ เป็นที่ยอมรับนับถือจนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจากการศึกษาบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในต่างประเทศ โดยเฉพาะ ประเทศในแถบแองโกลแซกซอน เช่น ประเทศอังกฤษ, รัฐไอริชเสรี, ออสเตรเลีย และแคนาดา เป็นต้นพบว่าแนวความคิดเกี่ยวกับผู้วินิจฉัยหรือรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินส่วนใหญ่มักจะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาสามัญเป็นผู้วินิจฉัยหรือรับรอง คงมีเพียงรัฐไอริชเสรีเท่านั้นที่ทำให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับรอง แต่การวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการเรื่องเอกสิทธิ์ (Committee of Privileges)⁸ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องเอกสิทธิ์นี้ถือเป็นที่สิ้นสุดและเด็ดขาด

ส่วนอำนาจการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของไทยได้แก่ใครบ้างนั้นศึกษาได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ในอดีตตั้งแต่เริ่มมาจนถึงปัจจุบันเป็นสำคัญดังนี้ (ของไทยบัญญัติให้มีเฉพาะอำนาจวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเท่านั้น ส่วนการรับรองไม่ปรากฏว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้แต่อย่างใด

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 117 วรรคท้าย บัญญัติว่า

"ในกรณีที่ เป็นสงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานแห่งสภาที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทน แล้วแต่กรณีเป็นผู้วินิจฉัย" ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้อำนาจวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจึงให้

⁸ดูเพิ่มเติมได้จากภาคผนวก ง, หน้า 230.

เป็นอำนาจของทั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาซึ่งการที่ได้มอบอำนาจให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นผู้วินิจฉัยก็เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายนั้นได้เสนอต่อประธานสภาผู้เป็นประมุขของสภานั้น ๆ จึงควรให้ผู้เป็นประมุขเป็นผู้วินิจฉัยเพื่อที่จะได้ข้อยุติ

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 ยุคที่มีสภาพปฏิบัติการปกครองแผ่นดิน ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาปฏิบัติการปกครองแผ่นดิน หรือบุคคลอื่นจำนวนไม่เกินสิบสองคนโดยสภาพปฏิบัติการปกครองแผ่นดินและคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งฝ่ายละไม่เกินหกคน ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอจะส่งไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง และอำนาจในการวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ยังอยู่ที่คณะกรรมการวิสามัญนี้ด้วย ยุคนี้เป็นยุคเดียวที่ได้ตัดอำนาจของประธานสภาไป ต่อจากนั้นก็ได้กลับมาให้อำนาจแก่ประธานสภาโดยตลอด

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 125 บัญญัติว่า

"านกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย"

บทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาถกเถียงกันอยู่ว่าที่กล่าวว่ากรณีเป็นที่สงสัยนั้น ผู้ใดสงสัยอย่างไรจึงจะเรียกว่าสงสัย ที่ปฏิบัติมาก็ถือว่าเมื่อเกิดความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันขึ้นมาก็เป็นกรณีที่เป็นที่สงสัย

ขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญซึ่งได้บัญญัติให้อำนาจในการวินิจฉัยแก่ประธานสภานั้น มักปรากฏว่ามีผู้โต้แย้งการใช้อำนาจของประธานสภาอยู่บ่อย ๆ คือแม้ว่าประธานสภาจะได้วินิจฉัยไปแล้วว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เช่น บางครั้งสมาชิกก็แสดงความคิดเห็นของตนต่อสภาว่าร่างพระราชบัญญัติของตนไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หรือรัฐมนตรีก็ชี้แจงว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หรือในครั้งที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 204 (5) ยังใช้บังคับอยู่ "การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำได้อีกต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ" คณะกรรมา

อธิการตั้งกล่าวซึ่งมิได้มีอำนาจในการวินิจฉัยก็มักจะ เสนอแนะมายังประธานสภาผู้แทนราษฎร
เสมอว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับรองมานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ โดย
 ปกติแล้วผู้ที่ เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรก็มักจะมาจากสมาชิกของพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา ซึ่งก็จะเป็น
 พรรคที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้นั้นเองในสถานะส่วนบุคคลแล้วจึงดูเหมือนว่าประธานสภาจะสนับสนุน-
 สนุนรัฐบาล ฉะนั้นความวิตกกังวลของสมาชิกที่กลัวว่าประธานสภาจะใช้อำนาจโดยลำเอียงให้
 เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลก็อาจเป็นไปได้ ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับประธานสภาว่าจะสามารถทำตัวเป็น
 กลางในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติได้มากน้อยแค่ไหนเพียงไร

การให้อำนาจบุคคลเพียงคนเดียวเป็นผู้วินิจฉัยนั้น มีผลดีที่ทำให้การ
 วินิจฉัยกระทำได้โดยรวดเร็ว แต่มีข้อเสียที่ว่าทำให้หลีกเลี่ยงลักษณะซึ่งขึ้นอยู่กับตัวบุคคลไปไม่
 ได้ ไม่ว่าจะ เป็นไปโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม เพราะการให้ผู้ที่หนึ่งผู้ใดตัดสินใจเพียงผู้เดียว ก็จะมี
 ไม่ได้มีการหารือหรือถกเถียงกันถึงเหตุผล การวินิจฉัยจึงขึ้นอยู่กับตัวบุคคลในยุคนั้นหนึ่ง ร่าง
 พระราชบัญญัติอย่างนี้อาจจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแต่เมื่อเปลี่ยนประธานสภา
 ร่างพระราชบัญญัติอย่าง เดียวกันนั้นเองอาจจะไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ตนเอง เดียวกันนั้นแตก
 ต่างกันไปในแต่ละยุคแต่ละสมัย จึงทำให้เกิดความรู้สึกว่าการวินิจฉัยนั้นไม่มีเหตุผลที่แน่นอน

ในอดีตประธานสภาส่วนมากจะใช้อำนาจวินิจฉัยไว้แต่เพียงสั้น ๆ ว่า
 เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เหมือนกับการคิดเลขคณิตในใจก็มีแต่ผลลัพธ์
 สมาชิกสภาต่างมีความต้องการที่จะทราบว่าประธานสภาจะมีเหตุผลในการวินิจฉัยอย่างไร ฉะนั้น
 ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2522 ข้อ 93 วรรคสอง จึงได้กำหนด
 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอทราบด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติ
 ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เป็นร่างพระราช
 บัญญัติเกี่ยวกับการเงินเพราะเหตุใด อันเป็นการให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้แสดงเหตุผล
 แห่งการวินิจฉัยโดยชัดแจ้งนั่นเอง แต่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2528
 มิได้บัญญัติให้ประธานต้องให้เหตุผลในการแจ้งผลการวินิจฉัยแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการ
 ใด ซึ่งผู้เสนอมองไม่เห็นด้วยเพราะ เท่ากับเปิดโอกาสให้ประธานสามารถวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุผล
 อื่นและก่อให้เกิดปัญหาการโต้แย้งทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนและวุฒิสมาชิกได้

ข. แนวทางการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

1. การพิจารณาวินิจฉัยนั้นควรจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้ตลอดทั้งร่าง หลักการและรายละเอียด มิใช่พิจารณาเฉพาะแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติ หรือบางส่วมนบางตอนของร่างพระราชบัญญัติ เพราะอาจทำให้เกิดความผิดพลาดได้ เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่...) พ.ศ.... หากจะพิจารณาแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติก็จะเข้าใจว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งเข้าลักษณะร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่ในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินั้นมีเนื้อหาสาระในส่วนที่เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานประเมิน ไม่มีกรณีเข้าลักษณะเกี่ยวกับการเงิน จึงไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ในกรณีเช่นนี้หากไม่ได้พิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติก็จะทำให้การวินิจฉัยผิดพลาดได้

2. พิจารณากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น การพิจารณาแต่เพียงร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาเท่านั้นยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะกฎหมายต่าง ๆ อาจผูกพันเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นด้วย ฉะนั้นจะต้องศึกษาด้วยว่ามีกฎหมายอื่นเกี่ยวข้องกันด้วยหรือไม่และกฎหมายนั้นมีผลบังคับที่จะกระทบกระเทือนถึงลักษณะเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เช่น ร่างพระราชบัญญัติประเภทที่เป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการชลประทานหลวง ในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินั้นมิได้บัญญัติข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการเงิน แต่มีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 33 ได้กำหนดเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่าต้องชดเชยค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดถึงการจ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 กำหนดถึงกรณีของเจ้าของที่ดินว่ากรณีใดบ้างที่จะได้ค่าท้าวัญ ฉะนั้น แม้ในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินั้นจะไม่ได้บัญญัติถึงการชดเชยค่าทดแทนหรือค่าท้าวัญ แต่ก็มีผลให้ต้องจัดสรรเงินเพื่อเป็นค่าทดแทนและค่าท้าวัญตามกฎหมายอื่นที่ได้กล่าวมา ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่ามีสาระสำคัญว่าด้วยการเงิน ตามความหมายของคำว่า "เกี่ยวกับการเงิน" ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่

- การพิจารณาตามตัวอักษร คือพิจารณาว่ามีข้อความใดที่เข้า

หลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ หากมีข้อความปรากฏก็ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หากไม่มีข้อความปรากฏก็ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งการพิจารณาในลักษณะนี้ เป็นการพิจารณาความหมายอย่างแคบ

- การพิจารณาตามข้อเท็จจริง คือพิจารณาถึงหลักการที่แท้จริง แม้ว่าในร่างพระราชบัญญัตินั้นจะไม่มีข้อความใดแสดงโดยชัดแจ้งว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วมีผลกระทบหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกรณีเกี่ยวกับการเงิน ก็ควรจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หรือในทางกลับกัน ร่างพระราชบัญญัตินั้นถ้าแม้ว่าโดยบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินั้นเอง หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มีผลกระทบ หรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกรณีเกี่ยวกับการเงินแต่ผลกระทบนั้นได้ดำเนินการสิ้นสุดลงแล้ว และในขณะที่นั้นไม่ผูกพันรัฐทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ไม่ควรจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ค. หน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการวินิจฉัย

เมื่อประธานสภาได้วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติแล้ว ก็มีหน้าที่อันสืบเนื่องมาจากการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามมา หน้าที่ต่าง ๆ นั้นกำหนดโดยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม เพื่อความเข้าใจขอแยกออกดังนี้ คือ

1. หน้าที่ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรี ตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2522 ข้อ 93 วรรคหนึ่งซึ่งบัญญัติว่า

"ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามความหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 125 ของรัฐธรรมนูญซึ่งสมาชิกเป็นผู้เสนอนั้น ให้ประธานสภาส่งไปยังนายกรัฐมนตรี ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเพื่อพิจารณารับรอง"

ในทางปฏิบัติประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้เลขาธิการรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยัง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณารับรอง (เมื่อพ้นบทเฉพาะกาลแล้วร่างพระราชบัญญัติไม่ต้องให้คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติพิจารณารับรอง กำหนดเวลาเจ็ดวันจึงอนุโลมนับแต่วันที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น)

2. หน้าที่แจ้งให้สมาชิกผู้เสนอทราบเหตุผลในการวินิจฉัยตามข้อ
บังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2522 ข้อ 93 วรรคสอง บัญญัติว่า

"ในกรณีที่ประธานสภาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็น
ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาแจ้งให้สมาชิกผู้เสนอทราบภายในสิบห้า
วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น จากคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ
ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเพราะเหตุใด"

ในทางปฏิบัติประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้เลขาธิการ
รัฐสภาแจ้งให้สมาชิกผู้เสนอทราบถึง เหตุผลว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเพราะ
เหตุใด (เมื่อพ้นบทเฉพาะกาลแล้วร่างพระราชบัญญัติไม่ต้องส่งให้คณะกรรมการวิสามัญ
วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติพิจารณารับรองกำหนดเวลาสิบห้าวันจึงอนุโลมนับแต่วันที่ประธานสภาผู้
แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น)

3. หน้าที่แจ้งให้ที่ประชุมสภาทราบเหตุขัดข้องตามข้อบังคับการ
ประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2522 ข้อ 93 วรรคท้าย บัญญัติว่า

"เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งแล้ว
หากไม่พิจารณารับรองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับให้ประธานสภาแจ้งเหตุขัดข้องในที่ที่ประชุม
ทราบ"

ในทางปฏิบัติประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้เลขาธิการ
รัฐสภา ขอความร่วมมือไปยังนายกรัฐมนตรีให้แจ้งข้อขัดข้องกรณี ที่จะพิจารณารับรองไม่เสร็จ
ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับ เพราะมิฉะนั้นแล้วก็จะ เป็นการยากที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะ
สืบหาเหตุขัดข้องเอง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วนายกรัฐมนตรีก็มักจะ ไม่สามารถพิจารณารับรองได้ภายใน
กำหนดเวลาดังกล่าว และ เหตุผลที่นายกรัฐมนตรีแจ้งมาอยู่เสมอนั้นก็คือร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ
กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้อง
นำเหตุขัดข้องนั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบต่อไป

4. หน้าที่แจ้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภาตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 127 วรรคสามและวรรคท้าย

"ในการที่สภาผู้แทนราษฎร เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ
การเงินไปยังวุฒิสภา ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้ง ไปด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไปนั้น
เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คำแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ถือเป็นเด็ดขาด

ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนฯ มิได้แจ้งว่าร่างพระราชบัญญัติใด เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นมาชี้ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงิน"

ในทางปฏิบัติ เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของสภา ผู้แทนราษฎรทั้งสามวาระ โดยสภาผู้แทนราษฎรมิได้เห็นชอบแล้ว จะต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปหากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะแจ้งไปด้วยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงสถานะของร่างพระราชบัญญัตินั้น ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ หากประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้แจ้ง ก็คือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงิน สถานะของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับกำหนดเวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาดังได้กล่าวมาแล้วในเรื่องระยะเวลาพิจารณา

3.1.3 การรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรี

ก. เหตุผลของการต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของกฎหมายการเงินตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 จะเห็นว่า กฎหมายการเงินเป็นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร การจัดสรร การรับหรือ จ่ายเงินแผ่นดิน การโอนงบประมาณแผ่นดิน การกู้เงินหรือการค้า ประกันเงินกู้หรือการชำระเงินกู้และ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับเงินตรา ฉะนั้นจึง เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ดังจะเห็นว่า ถ้าให้ผู้แทนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย เกี่ยวกับภาษีอากรได้ อาจมีการเสนอให้ลดหรือยกเลิกภาษีอากร เพื่อเอาใจประชาชนแต่ ประเทศจะขายรายได้รัฐบาลไม่มีเงินพัฒนาประเทศ และถ้าเสนอให้เก็บภาษีคนรักรวยก็อาจไม่ เป็นธรรมแก่สังคม มีผลให้คนหลบเลี่ยงภาษีมากยิ่งขึ้นรายได้ที่จัดเก็บจะ ไม่ได้สัดส่วนกับอัตรา ภาษีที่เพิ่มขึ้น การจ่ายเงินแผ่นดินก็เช่นเดียวกัน ได้มีกฎหมายกำหนดวิธีการจ่ายเงินแผ่นดินหรือ เงินคงคลังไว้แล้วอย่างรัดกุม ถ้ามีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้จ่ายเงินแผ่นดินหรือเงินคงคลังได้ ง่าย ก็จะเป็นอันตรายต่อระบบการเงินของประเทศ ส่วนกฎหมายว่าด้วยเงินตรารัฐบาลเป็นผู้ รับผิดชอบในการผลิตเหรียญกษาปณ์ และธนบัตร ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติถ้าให้มีการแก้ไขได้ ง่ายอาจมีผลกระทบต่อเชื่อถือของประชาชน ฉะนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีก็ดีหรือรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังก็ดี ซึ่งเป็นผู้ที่กฎหมายการเงินได้บัญญัติให้เป็นผู้รักษาการณตามพระราชบัญญัติ

หรือเป็นผู้รับผิดชอบต่อสภาพปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายการเงินนั้น ถ้ามีการแก้ไขกฎหมายการเงินได้ง่าย โดยผู้รับผิดชอบไม่เห็นพ้องด้วยก็จะก่อให้เกิดการวิกฤตในทางการเมืองได้ง่าย

อนึ่ง อาจมีข้อสงสัยว่ารัฐบาลต้องมีเสียงสนับสนุนข้างมาก ในสภาถ้ารัฐบาลไม่เห็นพ้องด้วยกับกฎหมายการเงินที่สมาชิกเสนอรัฐบาลอาจอาศัยเสียงข้างมากไม่รับหลักการกฎหมายนั้นได้ ในประเด็นนี้ จากการสัมภาษณ์ของผู้เชี่ยวชาญในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญท่านได้กล่าวไว้ว่า ฟังระลึกว่าเสียงส่วนข้างมากของรัฐบาลนั้นถ้าสมาชิกพรรครัฐบาลไม่มีวินัย เห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวมเสียงข้างมากอาจกลายเป็นเสียงข้างน้อยได้ นอกจากนี้การให้สมาชิกมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายการเงินได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี จะทำให้มีร่างกฎหมายการเงินเสนอเข้าสู่สภาเป็นจำนวนมากจะเป็นภาระหนักแก่รัฐบาล ในอันที่จะต้องคอยควบคุมหรือจ้อเสียงข้างมากของรัฐบาลไม่ให้รับร่างพระราชบัญญัติการเงินที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ ด้วยเหตุนี้ทุกประเทศจึงไม่ยอมให้สมาชิกเสนอร่างพระราชบัญญัติการเงินได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี⁹

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งให้แล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 125 นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาว่าจะให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ เหตุผลที่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ให้คำรับรองก็เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะต้องเป็นฝ่ายดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายตามเหตุผลซึ่งได้อธิบายไว้ข้างต้นนั่นเอง

ทางปฏิบัติได้มีการการจัดส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ ไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้พิจารณาเสนอความเห็นถึงผลดีผลเสียต่าง ๆ ซึ่งค่อนข้างจะใช้เวลานาน การที่ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2522 ข้อ 93 กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรชี้แจงเหตุขัดข้อง ก็เพื่อเป็นการกระตุ้นเตือนระยะเวลาในการใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควร แต่ก็น่าเห็นใจรัฐบาลเช่นเดียวกัน เพราะหากรัฐบาลมิได้มีนโยบายในเรื่องนั้น ๆ อย่างแน่ชัดแล้ว ก็จะต้องใช้เวลาศึกษาและตัดสินใจมากพอสมควร

⁹สัมภาษณ์ สมภพ โทตระกิตย์, กรรมการร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและวุฒิสมาชิก, 5 ตุลาคม 2533.

เช่นหากเป็นร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัด ก็จะต้องส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา กระทรวงมหาดไทยก็จะต้องส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น จังหวัดและสภาคากลาง รวมทั้งการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) ด้วย เมื่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นมาแล้วสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีก็จะนำร่างพระราชบัญญัติพร้อมความเห็นเหล่านั้นเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณามีมติเป็นประการใดแล้วก็จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาลงมติอีกครั้งหนึ่ง ส่วนใหญ่นายกรัฐมนตรีก็จะดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีที่นำเสนอ กรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้คำรับรองนายกรัฐมนตรีก็จะลงนามให้คำรับรองในร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วแจ้งมายังประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่วนกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติไม่ให้คำรับรองนายกรัฐมนตรีก็จะแจ้งมายังประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบตามข้อบังคับเช่นกัน

การที่นายกรัฐมนตรีใช้เวลาในการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้น นอกจากเหตุผลเกี่ยวกับขั้นตอนการพิจารณาแล้ว มีข้อสังเกตบางประการว่าการที่ฝ่ายบริหารไม่ให้คำตอบโดยรวดเร็ว ก็อาจจะ เป็นผลดีทางการเมือง เพราะหากเรื่องนั้นฝ่ายบริหารมีเจตนาจะไม่ให้คำรับรอง แต่ประวิงเวลาเอาไว้ก็จะทำให้สมาชิกผู้เสนอยังมีความหวังว่า นายกรัฐมนตรีจะให้คำรับรองในวันข้างหน้า ซึ่งถ้านายกรัฐมนตรีรีบแจ้งไม่ให้คำรับรองแล้วสมาชิกผู้เสนอจะมีความรู้สึกไปในทางลบต่อฝ่ายบริหารได้ว่า ไม่สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันอาจถือว่าเป็นการถูกตัดสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติไปเลยทีเดียว ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

เท่าที่ผ่านมาร่างพระราชบัญญัติที่นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองนั้นมีน้อย และส่วนมากหากนายกรัฐมนตรีได้ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัตินั้น คณะรัฐมนตรีก็มักจะเสนอร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกันนั้นต่อสภาเพื่อพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้เมื่อถึงเวลาพิจารณาขั้นรับหลักการของสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีเสียงข้างมากก็จะลงมติรับหลักการโดยขอให้อำนาจร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง เว้นแต่พระราชบัญญัตินั้นเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญนักก็จะเสนอให้พิจารณาไปพร้อม ๆ กัน

สำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา รับรองนั้นจะ เห็นได้ดังนี้

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรี
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ระหว่างปีพุทธศักราช
2529-2533

| นายกรัฐมนตรี | พ.ศ. | จำนวน | รับรอง | ไม่รับรอง | อยู่ระหว่าง ดำเนินการ | รับรองเสร็จ ใน 15 วัน | รับรองไม่เสร็จ ใน 15 วัน |
|-----------------------|-----------|-------|----------|-----------|--------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ | 2529-2531 | 161 | 17 | 98 | 46 | - | 161 |
| นายชวน หลีกภัย | | | (10.55%) | (60.86%) | (28.57%) | (0%) | (100%) |
| พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ | 2531 | 112 | 36 | 23 | 53 | 5 | 107 |
| นายบัญญัติ เภสาทอง | ค.ศ. 2533 | | (32.14%) | (20.53%) | (47.32%) | (4.46%) | (95.54%) |

ที่มา : กองการเมืองภายในประเทศ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ข. ขั้นตอนการรับรอง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 ข้างต้นที่ระบุไว้ว่าร่างพระราชบัญญัติการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อนจึงจะบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาฯได้ ดังนั้นเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้วสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นมาให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา ลงนามรับรอง โดยส่งมายังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ฝ่ายรัฐสภา กองการเมืองภายในประเทศ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการนายกก็จะพิจารณาตามลำดับ ดังนี้

1) พิจารณาขั้นต้นว่าร่างพระราชบัญญัติการเงินนั้น เกี่ยวข้องกับกระทรวงใด เพื่อจะส่งร่างพระราชบัญญัติไปให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องพิจารณาเสนอความเห็นในรายละเอียด ผลดี-ผลเสีย โดยเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อประกอบการพิจารณาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ขณะเดียวกันก็แจ้งให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาทราบว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (ต้องแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ) เพื่อที่ประธานสภาฯ จะ เหตุฯ ข้องไว้ที่ประชุมทราบ

2) เมื่อได้รับข้อคิดเห็นจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่กระทรวงที่เกี่ยวข้องเสนอข้อคิดเห็นว่าไม่ควรรับรองร่างพระราชบัญญัติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะนำข้อคิดเห็นที่ไม่ควรรับรองกราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบ (ในการไม่รับรอง) แล้วจึงแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาทราบ พร้อมกันนั้นก็แจ้งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ทราบด้วย

แต่ถ้ากระทรวงที่เกี่ยวข้องเสนอข้อคิดเห็นว่าเป็นการให้การรับรองได้ หรือมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะ เสนอให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้ง

3) ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณานั้น เท่าที่เคยปฏิบัติมาประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรจะมีบัญชาให้นำเข้าพิจารณาโดยตรงหรือให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นผู้พิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์ว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีผ่านมายังคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และร่างฯ นั้นเป็นร่างฯ

เดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งปกติส่วนราชการจะตอบความเห็นว่ามีสมควรให้หรือไม่) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีก็จะบรรจุร่างพระราชบัญญัติการเงินนั้นเข้าพิจารณาพร้อมกันไปเลย

4) เมื่อที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรมิมติเห็นควรให้สภากราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีลงนามรับรองได้ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะนำมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร เสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรีต่อไป

5) หากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบฝ่ายรัฐสภา จะเสนอบันทึกกราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีลงนามรับรอง (ลงนามในสำเนาร่างพระราชบัญญัติ นั้น ๆ) แล้วส่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินฉบับนั้น ให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาดำเนินการบรรจุระเบียบวาระสภาผู้แทนต่อไป¹⁰

3.1.4 ผลการวินิจฉัย และรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่สภา หากมีการวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและมีการรับรองแล้ว หากมีการบังคับใช้ย่อมมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจการคลัง การเมืองและสังคมตลอดจนกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นการวินิจฉัยและรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกระทำโดยรอบคอบเหมาะสมมีเหตุผลและสอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายบริหาร ผู้เขียนจึงขอแยกผลการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรและผลการรับรองของนายกรัฐมนตรี ดังนี้

ก. ผลการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของประธานสภาผู้แทนราษฎร

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่สภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือโดยคณะรัฐมนตรีให้ยื่นต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน¹¹ เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรรับร่างพระราช

¹⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 126.

¹¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 126.

บัญญัติแล้วหาวันจลย หากเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการ เงินก็จะส่งสารบบเพื่อจัดระเบียบวาระประชุมต่อไป แต่หากเห็นว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน ประธานก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีภายใน 7 วันนับ แต่วันได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อพิจารณารับรอง พร้อมกับแจ้งให้สมาชิกผู้เสนอทราบว่าร่าง พระราชบัญญัติที่เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับ ร่างพระราชบัญญัตินั้น¹²

แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเสนอโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งไม่จำเป็นต้องมีคำ รับรองของนายกรัฐมนตรีได้เสนอสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้วและลง มติเห็นชอบก็จะ เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องแจ้ง ไปด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินคำแจ้ง ของ ประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ถือว่าเป็นเด็ดขาดยังผลให้วุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ นั้นให้เสร็จภายใน 30 วัน (ร่างพระราชบัญญัติธรรมดาใช้เวลาพิจารณา 60 วัน) เว้นแต่สภา ผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติขยายเวลาออกไปให้เป็นพิเศษ แม้วุฒิสภาก็มีความเห็นในทางโต้แย้ง ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินก็ไม่อาจกระทำได้ เพราะ เหตุว่าอำนาจในการวินิจฉัยเป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่ผู้เดียว และคำแจ้งของ ประธานสภาผู้แทนรัฐธรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 127 ๓ ที่ถือว่าเป็นเด็ดขาดโต้แย้ง คัดค้านไม่ได้

นอกจากนั้นแล้วในเรื่องการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา เมื่อ ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการ เงินแล้วผลที่ตามมาก็คือ หากวุฒิสภายับยั้งร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทน ราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ยับยั้ง ไม่ เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน แล้วสภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อ เวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้ แทนราษฎร

¹²ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2528, ข้อ 93.

การวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่เคยมีเหตุการณ์เกิดขึ้นเมื่อปีพุทธศักราช 2494 กล่าวคือรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบ้านนาญข้าราชการ พ.ศ.....ต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้รัฐบาลเป็นผู้เสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงมิได้วินิจฉัยเสียก่อนว่าร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาถกมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบ้านนาญ พ.ศ..... แล้วเสนอไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ครั้นครบกำหนด 30 วันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงได้เสนอญัตติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ชี้ขาดว่า ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบ้านนาญข้าราชการ พ.ศ..... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ดังนั้นเมื่อวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จภายใน 30 วัน จึงถือเป็นเสมือนหนึ่งว่าวุฒิสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วและดำเนินการส่งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากรุณาธิคุณทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ทางด้านคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบ้านนาญข้าราชการ พ.ศ.....ของวุฒิสภาอันมีพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยา เป็นประธานคณะกรรมการได้บันทึกเหตุผลเสนอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบ้านนาญข้าราชการ พ.ศ.....ของวุฒิสภาได้พิจารณาเหมือนกัน แต่เห็นว่าไม่ใช่ว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงไม่ได้รับเร่งพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อเป็นปัญหาดังกล่าว ต่อมาในคราวร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2511 จึงได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนในมาตรา 119 ว่าให้ประธานสภาวินิจฉัยเสียก่อนว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ก็ต้องแจ้งไปให้สภาที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นทราบด้วยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หากไม่แจ้งไปก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ใช่ว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ข. ผลการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรีจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 บัญญัติว่า "ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้"

ก็คือ เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี” หากนายกรัฐมนตรีไม่ให้การรับรองผลก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ย่อมเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไม่ได้ ซึ่งมีบางท่านเห็นว่า เป็นการใช้สิทธิยับยั้ง (VETO) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรีเลยทีเดียว

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีให้การรับรองร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็อาจเท่ากับเป็นการให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ เพราะกระบวนการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรี มีหลายขั้นตอนในทางปฏิบัติหากรัฐบาลเห็นว่า ร่างที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอมาตรงกับนโยบายในการบริหารของรัฐบาลและ เหมาะสม รัฐบาลก็จะชลอการรับรองร่างพระราชบัญญัติไว้ก่อนแล้วจัดเตรียมเสนอร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลซึ่งมีหลักการทางองเดียวกันเข้าสู่สภา แล้วจึงพิจารณาให้การรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมพร้อมกัน หรืออาจเรียกว่าเป็นพระราชบัญญัติทางเดียวกัน

3.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมีขั้นตอน หรือกระบวนการ (Process) เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติธรรมดา คงต่างกันเฉพาะระยะเวลาในการพิจารณากับขั้นตอนการเสนอเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนจะขอแยกขั้นตอนการพิจารณาออกเป็น 2 ขั้นตอนคือ

3.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดยปกติต้องกระทำเป็น 3 วาระและต้องพิจารณาไปตามลำดับ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในวาระที่ 1

เป็นขั้นพิจารณาหลักการโดยทั่ว ๆ ไปว่าสมควรจะรับหลักการหรือไม่ รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น กล่าวคือ เมื่อร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเข้าสู่วาระการพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นจะ เป็นผู้ลุกขึ้นอภิปรายก่อนโดยชี้แจงหลักการ และเหตุผล ประกอบใน

การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินฉบับนั้นเป็นอันดับแรก กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงใดเป็นเจ้าของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น หรือหากร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง คณะรัฐมนตรีก็อาจมอบหมายให้รัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอและชี้แจง เหตุผลต่อที่ประชุมสภาแล้วแต่กรณี แต่ถ้ากรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิก สมาชิกผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นหรือสมาชิกที่เป็นผู้ร่าง เสนอ ก็จะเป็นผู้เสนอและชี้แจง เหตุผลต่อที่ประชุมสภา ต่อจากนั้นประธานจะให้สมาชิกฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุนได้อภิปรายคัดค้านหรือสนับสนุนในร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นสลับกันไปเมื่อการอภิปรายเป็นที่ยุติแล้ว ประธานก็จะขอมติจากที่ประชุมว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นหรือไม่ ถ้าที่ประชุมสภามีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น สภาก็จะพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่ 2 หากที่ประชุมสภามีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นถือว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นก็เป็นอันตกไป¹³

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นหลักเบื้องต้นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินวาระที่ 1 เท่านั้น นอกจากนั้นแล้วการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินวาระที่ 1 ยังมีขั้นตอนการพิจารณาอีกหลายขั้นตอน ได้แก่

- การตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก่อนรับหลักการ

ในระหว่างการอภิปรายในวาระที่ 1 นี้ ถ้ามีปัญหาที่ยากต่อการวินิจฉัยของที่ประชุมเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาของสภาว่าจะรับหลักการหรือไม่ สภาอาจมีมติให้คณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการที่สภาตั้งก็จะไปพิจารณาศึกษาในรายละเอียดข้อเท็จจริง กำหนดเวลาในการพิจารณาแล้วแต่ที่ประชุมจะกำหนด แล้วจะรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อที่ประชุมสภาอีกครั้งว่าสภาสมควรจะมีมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น การเสนอให้ตั้งคณะกรรมการ

¹³ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2528, ข้อ 97.

ไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนรับหลักการนี้ มักใช้ในกรณีที่ที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันมากมายหากที่ประชุมจะตัดสินใจลงมติกันในขณะนั้นก็อาจเป็นผลเสียในภายหลังได้ วิธีการนี้จึงมีประโยชน์มาก

- คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นไปพิจารณา ก่อนรับหลักการ

ในการพิจารณาครั้งที่ 1 ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการก็สามารถกระทำได้ โดยต้องขออนุมัติจากที่ประชุมเสียก่อน ถ้าที่ประชุมอนุมัติก็มีผลให้ต้องรอการพิจารณาไว้ก่อนภายในระยะเวลาที่สภากำหนด จนกว่าคณะรัฐมนตรีจะได้ส่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการนั้น ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 และ 2477 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีที่จะขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการไว้โดยชัดแจ้ง แต่ก็กระทำไปโดยอาศัยบทบัญญัติในวรรคสองของข้อบังคับดังกล่าวข้อ 21 และข้อ 28 ตามลำดับที่ว่า "เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น" กล่าวคือ หากคณะรัฐมนตรีจะขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็จะต้องขอให้ที่ประชุมลงมติว่า จะยอมตามคำขอนั้นหรือไม่

ต่อมาข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรจึงได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในทำนองเดียวกันว่า "ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการหากที่ประชุมอนุมัติจะกำหนดเวลาให้คณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินคืนต่อสภาหรือไม่ก็ได้"¹⁴ ซึ่งก็หมายความว่า ตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมาถ้าคณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

14- ข้อบังคับ การประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2490, ข้อ 38 วรรคสาม.

- ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2494, ข้อ 47.
และ - ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2495, ข้อ 45.

เงินที่สมาชิกเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการแล้ว ก็จะต้องให้ที่ประชุมลงมติอนุมัติเสียก่อนเสมอ กล่าวคือเป็นการให้อำนาจแก่ที่ประชุมที่จะ เป็นผู้อนุมัติ

ครั้งประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2504 ในข้อบังคับนี้ยอมมาให้เอกสิทธิ์แก่คณะรัฐมนตรีที่จะขอรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ ไปพิจารณาก่อนรับหลักการได้ต้องขอมติจากที่ประชุมโดยบัญญัติไว้ในข้อบังคับดังกล่าวข้อ 125 ว่า "ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นไปพิจารณาก่อนรับหลักการ ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อน ทั้งนี้สภาจะกำหนดเวลาการพิจารณาไว้หรือไม่ก็ได้" และข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรฉบับต่อ ๆ มาจนถึงข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พุทธศักราช 2517 ก็ได้บัญญัติการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในลักษณะให้เอกสิทธิ์แก่คณะรัฐมนตรีในการขอรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปพิจารณาก่อนรับหลักการได้เสมอโดยไม่ต้องขอมติจากที่ประชุม ต่อมาเมื่อประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2522 ก็กลับไปใช้หลักการที่ว่า "คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกไปพิจารณาก่อนรับหลักการ จะต้องขอมติจากที่ประชุมเสียก่อนเสมอ" จนถึงข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน¹⁵

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 96 ได้กำหนดไว้ว่า "การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการ ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อนเมื่อที่ประชุมอนุมัติ แต่ต้องไม่เกินหกสัปดาห์" การบัญญัติข้อบังคับขึ้นเช่นนี้ก็ด้วยเจตนาเพื่อที่จะให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร อันจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นได้มีโอกาสนำร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นไปพิจารณาเสียก่อนให้รอบคอบว่าจะนำไปปฏิบัติได้หรือไม่ แล้วจึงนำกลับมาเสนอให้ที่ประชุมทราบเหตุผลว่าจะปฏิบัติได้หรือไม่ เพื่อสภาจะได้พิจารณาอีกครั้งว่าควรจะได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น และให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่

¹⁵ยง เกียรติ อติเศรฐกุล, "กระบวนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ," รัฐสภาสาร 34 (เมษายน 2529) : 78.

วิธีการดังกล่าวนี้หากนำไปใช้อย่างตรงไปตรงมาแล้ว ก็นับว่า เป็นประโยชน์แก่รัฐบาลและรัฐสภา ที่จะได้ทราบว่ามีข้อบกพร่องหรืออุปสรรค และผลดีผลเสีย ในการที่จะตราออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมาย ถือเป็นความร่วมมือกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับ อำนาจบริหารในฐานะที่เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยระบบรัฐสภาในทางตรงกันข้าม หากฝ่ายบริหารมีเจตนาเป็นอย่างอื่นก็อาจถือโอกาสนำเอาข้อบังคับที่มีหลักการที่ดีดังกล่าว ไปเป็นประโยชน์ในทางที่ไม่สมควรก็ได้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอนั้น คณะรัฐมนตรีไม่ประสงค์ที่จะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่ปรากฏว่าขณะนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลยังไม่พร้อม ซึ่งถ้าหากปล่อยให้ที่ประชุมสภาพิจารณากันต่อไปจนถึงขั้นลงมติแล้วรัฐบาลก็อาจเป็นฝ่ายแพ้มติของสภาได้ กรณีเช่นนี้คณะรัฐมนตรีอาจถือโอกาสขอรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการ หากที่ประชุมอนุมัติตามคำขอสภาก็ต้องระงับการพิจารณาไว้ก่อน จนกว่าคณะรัฐมนตรีจะส่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นคืนต่อสภา ในโอกาสส่งกลับมายังสภา คณะรัฐมนตรีก็มีโอกาสที่จะเตรียมเสียงสมาชิกฝ่ายรัฐบาลให้พร้อม ซึ่งทำให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นตกไปได้เป็นต้น

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา สภาก่อนมติให้คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปพิจารณาก่อนรับหลักการเสมอ และแม้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2528 ข้อ 96 กำหนดว่า "ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อนเมื่อที่ประชุมอนุมัติ แต่ต้องไม่เกินหกสิบวัน" ก็ตาม ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติเมื่อคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกเสนอมาไปพิจารณาก่อนรับหลักการมีกำหนดเวลา 60 วัน ซึ่งที่ประชุมอนุมัติตามคำขอแล้ว เมื่อครบกำหนดเวลา 60 วันทีคณะรัฐมนตรีจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินคืนต่อสภา หากคณะรัฐมนตรียังพิจารณาไม่เสร็จก็มีสิทธิขอขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก่อนรับหลักการออกไปอีก โดยขออนุมัติจากที่ประชุม และโดยที่กำหนดเวลา 60 วันดังกล่าว ข้อบังคับการประชุมไม่ได้ให้หมายถึง เฉพาะวันในสมัยประชุม ดังนั้นการนี้ระยะเวลาดังกล่าวจะต้องนับติดต่อกันไปแม้จะอยู่ในช่วงที่ปิดสมัยประชุม ในกรณีเช่นนี้ ถ้าหากกำหนดเวลาที่คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปพิจารณาก่อนรับหลักการได้สิ้นสุดลงในระหว่างปิดสมัยประชุม ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะมีหนังสือถึงสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอขยายเวลาออกไปอีก และมักขอขยายมาก่อนสิ้นสุดกำหนดเวลาที่สภาได้อนุมัติไว้ ต่อมาเมื่อถึงคราวเปิดสมัยประชุม คณะรัฐมนตรีก็จะขอให้ที่ประชุม

อนุมัติให้ขยายเวลาออกไปอีกตามคำขอ ซึ่งการที่คณะรัฐมนตรีสามารถขอขยายเวลาออกไปอีก และแม้จะเป็นการขอขยายเวลาย้อนหลังก็ยังสามารถกระทำได้ ทำให้ดูเหมือนว่าข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับกำหนดเวลาในการขอรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปพิจารณาก่อนรับหลักการไม่มีประโยชน์ และดูจะเป็นประเพณีปฏิบัติของสภาที่มักจะอนุมัติให้คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกไปพิจารณาก่อนรับหลักการเสมอ เรื่องนี้อาจมองได้ว่าเป็นเรื่องของความอะลุ่มอล่วยระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้

การพิจารณาวาระที่ 1 สภาอาจมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหลายฉบับรวมกันก็ได้ ซึ่งจะกระทำได้ต่อเมื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่มีหลักการเดียวกัน ทานองเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกัน และสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ แต่เมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้วให้สภาลงมติว่าจะใช้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาวาระที่ 2 เกี่ยวกับ

- ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในวาระที่ 1 แยกได้ดังนี้

1. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นก็เป็นอันตกไป

2. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ก็จะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นให้คณะกรรมการพิจารณาต่อไป ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา (มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล้วน ๆ) หรือคณะกรรมการวิสามัญ (มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลภายนอกก็ได้) หรืออาจพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภา ทั้งนี้แล้วแต่มติของที่ประชุม

แต่ก่อนที่จะส่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้คณะกรรมการไปพิจารณา ที่ประชุมจะต้องกำหนดระยะเวลาในการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอคำแปรญัตติด้วยซึ่งตามข้อบังคับการประชุมกำหนดให้กระทำการแปรญัตติภายใน 7 วัน แต่ทั้งนี้สภาจะกำหนดเวลาเป็นอย่างอื่นก็ได้แล้วแต่มติของที่ประชุม อนึ่ง กำหนดการแปรญัตตินี้หมายถึงระยะเวลาที่สมาชิกจะเสนอคำแปรญัตติต่อประธานคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น ไม่ได้หมายถึงระยะเวลาที่คณะกรรมการจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้แล้วเสร็จแต่อย่างใด

ข. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในวาระที่ 2

การพิจารณาในวาระที่สองนี้สามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2
ขั้นตอนคือ การพิจารณาของคณะกรรมการ และการพิจารณาของสภากษัตริย์หลังจากที่คณะ
กรรมการได้พิจารณาเสร็จแล้ว

- การพิจารณาของคณะกรรมการ

เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งสภาผู้แทน
ราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นแล้วโดยคณะกรรมการ
ที่สภามอบหมาย ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญแล้ว
แต่มติของที่ประชุมสภา ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ สมาชิกมีสิทธิที่จะร่วม
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยการขอเสนอเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้อความ
ที่ปรากฏอยู่ในร่างเดิมได้ เรียกว่าการแปรญัตติ กล่าวคือ เมื่อสมาชิกผู้ใดเห็นควรขอแก้ไขหรือ
เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้อความเดิมในร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็น
หนังสือต่อประธานคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นภายในเวลาที่สภาได้กำหนดไว้
ในการเสนอคำแปรญัตติต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 5 คน และ โดยปกติต้องแปรเป็นราย
มาตรา และการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดตอน หรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับ
หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น

การแปรญัตติ ผู้ที่มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติจะต้องเป็นสมาชิกสภา
เท่านั้น และจะต้องไม่ได้เป็นกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นด้วย
เพราะในฐานะกรรมการมีสิทธิที่จะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในร่างพระราชบัญญัติเกี่ยว
ด้วยการเงินนั้นได้อยู่แล้ว เมื่อสมาชิกได้ขอแปรญัตติภายในเวลาที่สภาได้กำหนดไว้แล้ว คณะ
กรรมการก็จะนัดประชุมเพื่อพิจารณาว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำขอแปรญัตตินั้นโดยเชิญ
สมาชิกแต่ละรายที่ได้ยื่นคำขอแปรญัตติไว้ มาชี้แจงเหตุผลประกอบในที่ประชุมของคณะกรรมการ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินฉบับนั้น ถ้าหากคณะกรรมการเห็นด้วยกับคำแปร
ญัตติของสมาชิกท่านใด ก็จะแก้ไขให้เป็นไปตามคำแปรญัตตินั้น ถ้าคณะกรรมการไม่เห็นด้วย
กับคำแปรญัตติของสมาชิก ก็จะชี้แจงเหตุผลให้สมาชิกผู้ขอแปรญัตติได้เข้าใจเพื่อจะได้ถอนคำ
แปรญัตตินั้นออกไป แต่ถ้าหากผู้แปรญัตติไม่พอใจและยืนยันที่จะขอแปรญัตติตามนั้น ก็มีสิทธิส่งว
คำแปรญัตติของตนไว้เพื่ออภิปรายในที่ประชุมสภาและในที่ประชุมวิสามัญซ้ำอีกครั้ง

สำหรับทางด้านคณะกรรมการนั้น กรรมการทุกคนมีสิทธิที่จะขอเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือเพื่อเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ ถ้าหากที่ประชุมของคณะกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัตินั้นเห็นด้วยก็จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมไปตามนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย และกรรมการผู้นั้นไม่พอใจและยืนยันที่จะขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มเติม กรรมการผู้นั้นก็มีสิทธิสงวนความเห็นของตนไว้เพื่ออภิปรายในที่ประชุมสภาในที่ประชุมเป็นผู้ชี้ขาด

- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดย
- คณะกรรมการที่สภาตั้ง

รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของสภานี้ปัจจุบันได้แบ่งประเภทของกรรมการตามคุณสมบัติของบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการ หรือแบ่งตามกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ ซึ่งอาจมีลักษณะประจำหรือชั่วคราวเฉพาะกรณีได้สุดแต่สภาจะเห็นสมควร นอกจากนี้ยังมีกรรมการบางประเภทเกิดขึ้นตามความจำเป็น ที่สภาต้องใช้อีกเพื่อดำเนินการในบางเรื่องบางกรณีตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ โดยแบ่งแยกประเภทของกรรมการได้ดังนี้

- คณะกรรมการสามัญประจำสภา

หมายถึง กรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกสภาเท่านั้น ประกอบเป็นคณะกรรมการและตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา คณะกรรมการสามัญประจำสภาจะมีจำนวนคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภา¹⁶

¹⁶ ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2528 ข้อ 74 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภา 18 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวน 19 คน สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการประจำสภาได้ไม่เกินสองคณะ ส่วนข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พุทธศักราช 2527 ข้อ 71 กำหนดให้วุฒิสภาก่อตั้งคณะกรรมการสามัญประจำคณะ 14 คณะ ซึ่ง 12 คณะแรกประกอบด้วย กรรมการจำนวน 19 คน ส่วน 2 คณะหลังประกอบด้วยกรรมการจำนวน 15 คน สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำสภาได้เพียงคณะเดียว

- คณะกรรมการวิสามัญ

หมายถึง กรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นก็ได้ ประกอบเป็นคณะกรรมการ สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นก็ต่อเมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการ หรือเรื่องราวที่จะให้ดำเนินการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษานั้น ไม่อยู่ในขอบเขตของคณะกรรมการสามัญประจำสภาชุดใด หรืออาจจะ เป็นเรื่อง ที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบ ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาหลายชุด เมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์ และ เสนอรายงานต่อสภาพิจารณาเสร็จแล้ว คณะกรรมการวิสามัญก็จะสลายตัวสิ้นสภาพไป

- คณะกรรมการร่วมกัน

ประกอบด้วย บุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีจำนวนเท่ากัน ตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด คณะกรรมการร่วมกันเกิดขึ้นเมื่อมีปัญหาข้อขัดแย้ง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคือ เมื่อวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดวิธีการตั้งกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาตามมาตรา 128 (3) คณะกรรมการร่วมกันมีลักษณะนี้คล้ายกับคณะกรรมการวิสามัญ ตรงที่มีลักษณะ เป็นการเฉพาะกิจเมื่อดำเนินการกิจเสร็จเรียบร้อยแล้วก็สลายตัวไป

- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยกรรมการเต็มสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่กล่าวมาทั้ง 3 วาระตามลำดับ เป็นกรณีที่ใช้กับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยปกติทั่วไป แต่ในบางครั้งที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาที่อาจกระทำโดยกรรมการเต็มสภา หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 3 วาระรวดซึ่งมักใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นออกใช้บังคับเป็นกฎหมาย หรือ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีรายละเอียดไม่มากและง่ายต่อการพิจารณาของสภา การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภานี้ เป็นทั้งการพิจารณาชั้นคณะกรรมการและการพิจารณาของสภานาวาระที่สอง เรียงตามลำดับมารวมกันไป โดยถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมการ และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานของคณะกรรมการด้วย ซึ่งจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน¹⁷ หรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 30 คน¹⁸ และที่ประชุมอนุมัติ หนึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการเต็มสภาไม่มีการแปรญัตติ เพราะถือว่าสมาชิกทุกคนเป็นกรรมการและสมาชิกย่อมมีสิทธิเสนอข้อแก้ไขในฐานะของกรรมการได้อยู่แล้ว

- คณะกรรมการพิจารณาปัญหาโดยเฉพาะ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้ในกรณีเช่นว่านี้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ไม่อาจพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาได้โดยตลอด เพราะต้องรองจนกว่าคณะกรรมการที่สภาตั้งได้พิจารณาปัญหานั้นจนเสร็จแล้ว รายงานต่อสภา สภาจึงจะเริ่มพิจารณาต่อไป

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเสร็จแล้ว ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุไว้ด้วยว่า

- มาตราใดมีการแก้ไข หรือไม่มีการแก้ไข
- มาตราใดคณะกรรมการตัดออก หรือเพิ่มขึ้นมาใหม่
- มาตราใดที่มีการแปรญัตติ จะต้องบอกด้วยว่าคณะกรรมการมีมติต่อคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด
- มีผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติหรือไม่ ชื่ออะไรบ้าง และแปรญัตติอย่างไร
- มีกรรมการสงวนความเห็นหรือไม่ ชื่ออะไรบ้าง และกรรมการนั้น ๆ มีความเห็นอย่างไร

หนึ่ง ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของคณะกรรมการในวาระที่ 2 ถ้าคณะกรรมการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควร

¹⁷ข้อบังคับประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2528, ข้อ 98.

¹⁸ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พุทธศักราช 2527, ข้อ 91.

ทราบหรือควรปฏิบัติก็ให้บันทึกข้อสั่ง เกตุคงกล่าวนั้นไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้
สภาพิจารณาและในกรณีที่สภาลงมติเห็นด้วยกับข้อสั่ง เกตุของคณะกรรมการ ประธานสภาก็จะ
แจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบและนำไปปฏิบัติตามข้อสั่ง เกตุนั้น

- การพิจารณาของสภาภายหลังจากที่คณะกรรมการได้พิจารณา
เสร็จแล้ว

เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและ
รายงานของคณะกรรมการแล้ว ก็จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาภายใน 10 วัน
ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินวาระที่
สองของสภา เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามที่คณะกรรมการรับไป
พิจารณาในรายละเอียดเสร็จแล้วและเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไป การพิจารณาวาระที่ 2 นี้
สภาจะพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คาปรารถ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ในการ
อภิปรายของสมาชิกที่อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความในมาตราที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม
หรือเปลี่ยนแปลงไปจากร่าง เดิมเท่านั้น หรือที่ผู้แปรญัตติส่งวนคแปรญัตติ หรือที่คณะกรรมการ
สงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้พิจารณาจนจบร่างแล้ว ให้สภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการ
สรุปอีกครั้งหนึ่งและในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไข
เพิ่มเติมเพื่อความใดมิได้นอกจากเห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่

- ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในวาระที่ 2
ผลในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเรียงตาม
ลำดับมาตราของสภาในวาระที่ 2 นี้ หากเกิดปัญหาหรือมีข้อบกพร่องอันใดเกิดขึ้นในระหว่างการ
พิจารณาของคณะกรรมการหรือที่ประชุมสภาอาจมีมติให้คณะกรรมการถอนร่างพระราชบัญญัติ
เกี่ยวกับการเงินนั้นไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขใหม่ก็สามารถกระทำได้ แล้วค่อยเสนอกลับคืน
สภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ค. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในวาระที่ 3

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้จะ ไม่มีการอภิปรายในร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นอีก ที่ประชุมจะต้องลงมติว่า จะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ 3 แยกพิจารณาได้ดังนี้

1. กรณีที่สภาลงมติไม่เห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป
2. กรณีที่สภาลงมติเห็นชอบ ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

3.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอขึ้นมาจากสภาผู้แทนราษฎร โดยที่วุฒิสภาเป็นสภาที่ทำหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอมา รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของวุฒิสภาไว้เป็นพิเศษ กล่าวคือวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้เป็นกรณีพิเศษ กำหนดวันการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินดังกล่าว หมายถึงให้นับเฉพาะวันในสมัยประชุมเท่านั้น และให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าหากวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น¹⁹

อนึ่ง ระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของวุฒิสภาดังกล่าวไม่นับรวมถึงระยะเวลาที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญไม่ว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอมานั้นมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ ต้องยับยั้งไว้หรือไม่

¹⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 127 วรรค 3.

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินของวุฒิสภาก็มีลักษณะ
 คาเนินการทานองเดียวกับ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินในสภาผู้แทนราษฎร
 กล่าวคือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินจะต้องกระทำพิจารณาเป็น 3 วาระ
 ดังต่อไปนี้

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินในวาระที่ 1

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินในวาระที่ 1 เป็นการพิจารณาและลงมติว่าจะเห็นชอบ
 ด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินนั้นหรือไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร
 หนึ่ง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินในวาระที่ 1
 ขั้นรับหลักการของวุฒิสภานี้ คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินที่เสนอมา
 ไปพิจารณาก่อนรับหลักการเหมือนเช่นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินในวาระที่ 1 ของสภาผู้แทนราษฎรอีกไม่ได้
 เพราะถือว่าร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินที่เสนอต่อวุฒิสภานั้นได้ผ่านการพิจารณาให้ความ
 เห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาก็มีอำนาจตั้งคณะกรรมการไป
 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินนั้นก่อนที่วุฒิสภาจะมีมติรับหลักการก็ได้ เช่นเดียวกับ
 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินในสภาผู้แทนราษฎร

ข. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินในวาระที่ 2

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยว
 ด้วยการเงินโดยกรรมการที่สภาตั้งหรือกรรมการเต็มสภา ซึ่งขั้นตอนการพิจารณา การ
 แปรญัตติและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินของสภาภายหลังที่คณะกรรมการ
 พิจารณาเสร็จแล้วก็มีลักษณะ เช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้กล่าวไว้แล้ว
 ในหัวข้อ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินในสภาผู้แทนราษฎรข้อ ข.

ค. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินในวาระที่ 3

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินในวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาลงมติว่าจะเห็นชอบด้วย
 หรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินในวาระที่ 2 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม
 ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน ก็ให้ที่ประชุมลงมติว่าที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม
 านกรณีเช่นว่านี้ มติให้แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าที่แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยว

ด้วยการเงินตามที่ได้พิจารณาในวาระที่ 2 และมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับผู้ที่แทนราษฎรในร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใด

ง. ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของวุฒิสภา แยกพิจารณาได้ดังนี้

1. กรณีที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก็ให้ดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญต่อไป โดยนายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

2. กรณีวุฒิสภาลงมติในวาระที่ 1 หรือวาระที่ 3 ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นไว้ก่อน แล้วส่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

3. กรณีวุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร

แต่ทั้งนี้การพิจารณาทั้ง 3 วาระดังกล่าวจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน²⁰ ทั้งนี้เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ มิฉะนั้นก็ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น²¹

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นเสร็จแล้ว ประธานวุฒิสภาจะต้องแจ้งผลการพิจารณานั้นไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบต่อไป

²⁰กำหนดวัน ดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุมและให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นมาถึงวุฒิสภา

²¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 127.

จ. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่วุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติม

กรณีวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตั้งกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นใหม่ โดยให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างตั้งบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรจะได้เป็นผู้กำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น เมื่อสภาทั้งสองได้ตั้งกรรมาธิการร่วมกันแล้ว คณะกรรมาธิการร่วมกันก็จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นใหม่ (การพิจารณาขั้นนี้ไม่มีการเสนอคำแปรญัติเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมโดยสมาชิกที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันเท่านั้น) แล้วจะรายงานพร้อมทั้ง เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ต่อสภาทั้งสอง เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง ในรายงานของคณะกรรมการจะระบุมাত্রาที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติม และมติของคณะกรรมการร่วมกันมีความเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยการแก้ไขดังกล่าวนี้อย่างไร

ถ้าสภาทั้งสองต่าง เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วนั้น ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 77

ถ้าสภาใดสภาหนึ่ง ไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

3.2.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินภายหลังการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องยับยั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 128

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องยับยั้งมีอยู่ด้วยกัน 2 กรณี

1. กรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปนั้นหรือ

2. กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา สภาใดสภาหนึ่ง ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้วต้องยับยั้งไว้ทั้ง 2 กรณีนั้นสภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาดำเนินเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้วก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 77²²

อนึ่ง ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเงินที่มีหลักการอย่างเดียวกัน หรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องยับยั้งไว้มิได้

ข. การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินใหม่

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่เห็นชอบด้วยก็ทรงมีอำนาจยับยั้งได้โดย

1. ส่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นคืนมายังรัฐสภาโดยไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย
2. เก็บร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นไว้โดยไม่ทรงพระราชทานคืนมายังรัฐสภาจนล่วงพ้นเวลา 90 วันไปแล้ว

ในกรณีที่ทั้งสองที่กล่าวมานี้ รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นใหม่และจะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ถ้ารัฐสภาเห็นสมควรและได้ลงมติยืนยันมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้วก็ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง หากพระมหากษัตริย์มีให้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน รัฐธรรมนูญ

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 129.

กำหนดให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
ไว้บังคับเป็นกฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

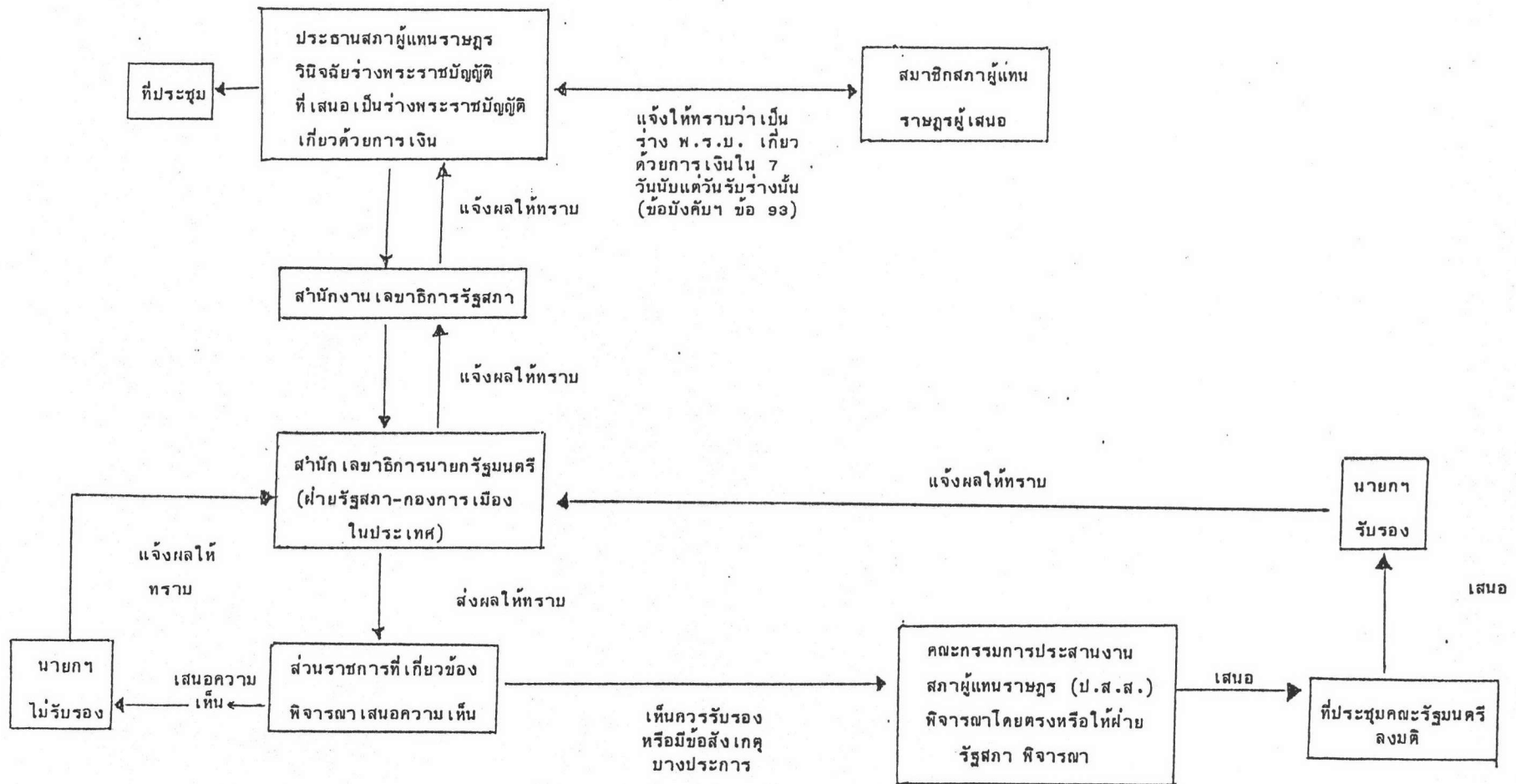
เกี่ยวกับเรื่องการยักยักร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนี้ เมื่อ
ประมาณปี พุทธศักราช 2477 ในขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475
พระมหากษัตริย์ทรงเคยใช้อำนาจยักยักร่างพระราชบัญญัติมาแล้วเป็นครั้งแรก กล่าวคือ รัฐบาล
ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก ซึ่งสภาได้พิจารณาและลงมติให้นำขึ้น
ทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่พระมหากษัตริย์ได้พระราชทานร่างพระราชบัญญัตินั้น
คืนมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่ตามรัฐธรรมนูญ โดยทรงขอให้เพิ่มบทบัญญัติยกเว้นการ
เก็บอากรมรดกจากทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ให้ชัดเจนว่า "ไม่ต้องเสียอากรมรดก มีพระราช
ประสงค์จะให้เดิมข้อความต่อไปนี้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ คือ "พระราชทรัพย์สินใด ๆ ที่
เป็นพระราชมรดกตกไปยังผู้อื่นนอกจากผู้สืบราชสมบัติ ต้องเสียอากรมรดก นอกจากนั้นเป็น
พระราชทรัพย์ฝ่ายพระมหากษัตริย์ไม่ต้องเสียอากรมรดก" คณะรัฐมนตรีได้ยืนยันว่า ตามร่าง
พระราชบัญญัตินี้ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ต้องเสียอากรมรดก ต่อมาที่ประชุมสภาได้พิจารณา
และลงมติด้วยคะแนนลับ ยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียง 132 ต่อ 89 นายกรัฐมนตรีจึงได้
ทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่ง ในการนี้ได้ให้หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร
วรธรรม กราบบังคมทูลถวายรายงานด้วยว่า ตามร่างพระราชบัญญัตินั้นตรงกับพระราชประสงค์
แล้ว คือ จะไม่เรียกเก็บอากรจากทรัพย์สินพระมหากษัตริย์และรัฐบาลจะร่างกฎหมายยกเว้นอากร
ดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในที่สุดก็ได้ทรงยอมลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปได้
ส่วนการประกาศในราชกิจจานุเบกษาของนายกรัฐมนตรีก็เช่นเดียวกันตราบิตที่นายกรัฐมนตรี
ยังมีได้นำร่างพระราชบัญญัติซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ลงประกาศในราช-
กิจจานุเบกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ยังไม่มีการใช้เป็นกฎหมายได้ และไม่มีกฎหมายบังคับให้ลง
ประกาศเมื่อใด อันเป็นเรื่องที่น่าสนใจและศึกษาเช่นเดียวกัน

จากการที่ได้ศึกษาถึงขั้นตอนการเสนอและกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
เกี่ยวกับการเงินนั้นจะเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินกระทำได้ 2
ทางคือ โดยคณะรัฐมนตรี และโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อผ่านการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
ที่เสนอทั้ง 2 ทางก็ต้องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาซึ่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน
จะต้องได้รับการพิจารณาและเห็นชอบทั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หลังจากนั้นแล้วก็จะ

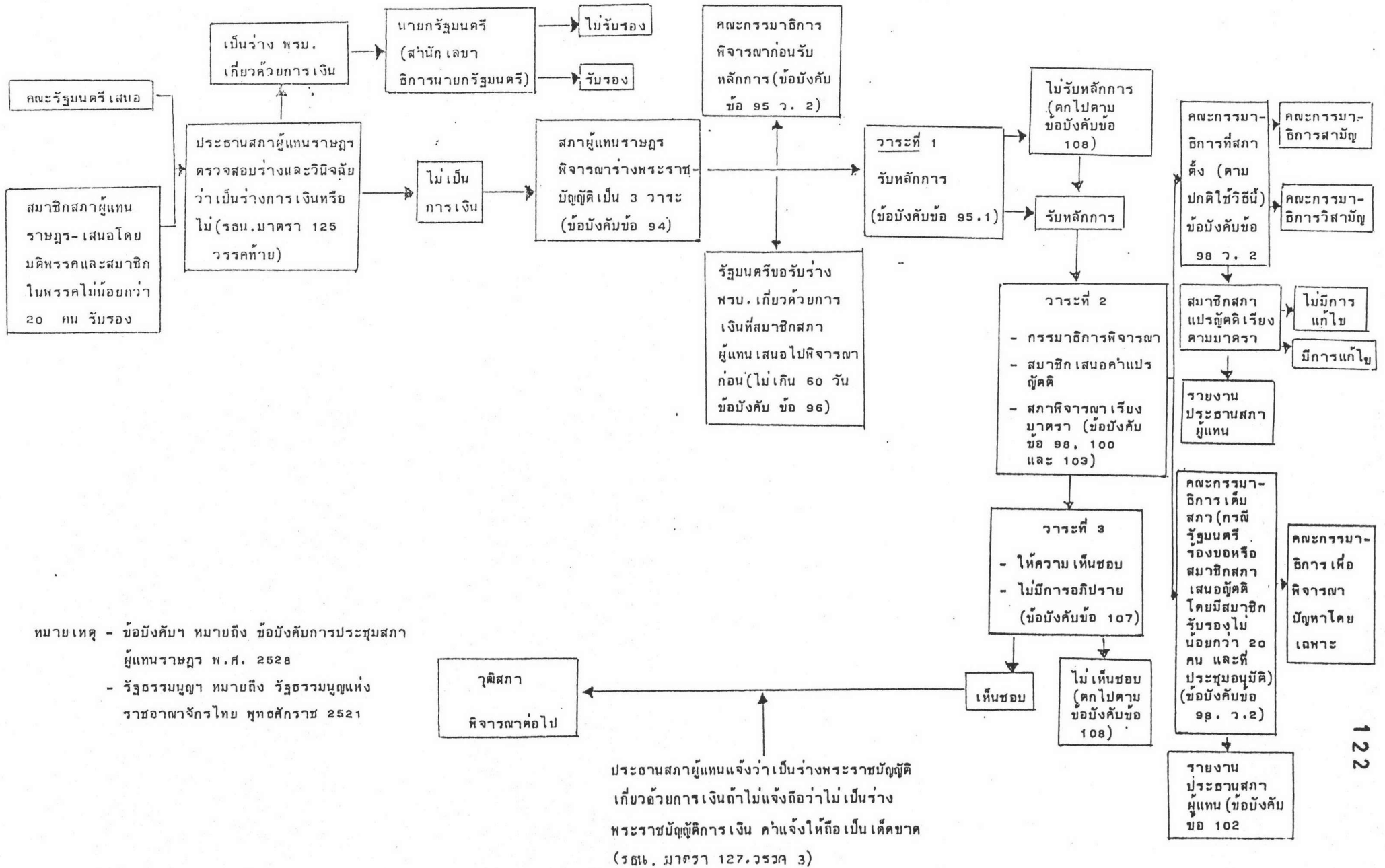
ต้องมีการนำขึ้นทูลเกล้าฯ พระมหากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือเรียกว่าขั้นตอนการ
ปรึกษาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินใหม่ และเพื่อความเข้าใจงานการศึกษาสามารถเห็น
ขั้นตอนการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเงินได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงต้องอาศัย
ตารางแผนภาพประกอบการศึกษาดังนี้

3.3 แผนภาพขั้นตอนการเสนอและกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน

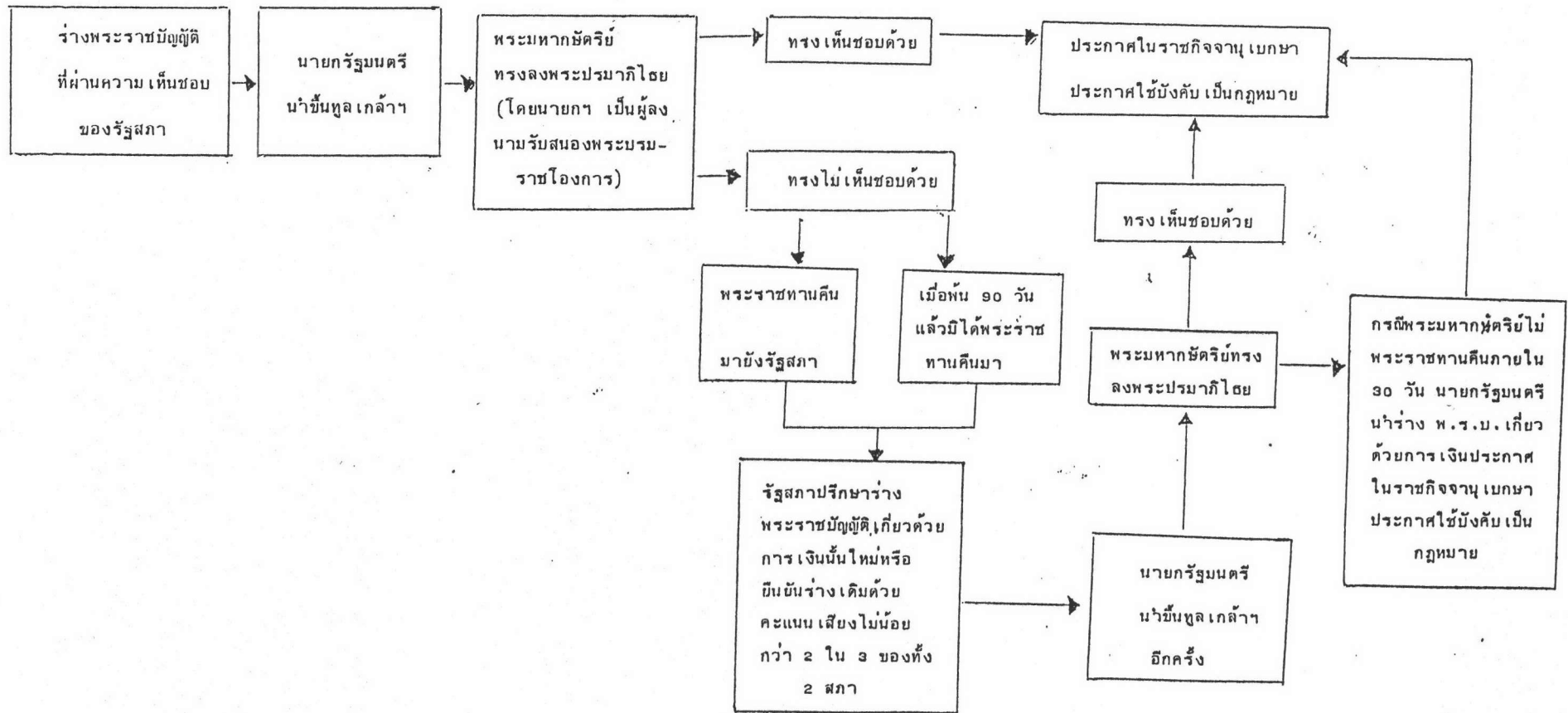
แผนภาพที่ 1 ขั้นตอนการพิจารณารับรองร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินของนายกรัฐมนตรี



แผนภาพที่ 2 - ขั้นตอนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในสภาผู้แทนราษฎร



แผนภาพที่ 4 ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินใหม่



3.4 หลักเกณฑ์ในการรับรอง และวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

เป็นการยากมากที่จะทราบได้ว่า ทั้งนายกรัฐมนตรีและประธานสภาผู้แทนราษฎรยึดอะไรเป็นหลักเกณฑ์ในการรับรองและวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ไม่ชัดเจนเพียงพอ อันอาจเปิดโอกาสให้เป็นดุลพินิจวินิจฉัยหรือรับรอง โดยเฉพาะ ประกอบกับไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับใดๆ กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ ผู้เขียนจึงได้หาหลักเกณฑ์โดยการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง สำหรับเป็นแนวทางอันอาจเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการนิติบัญญัติโดยส่วนรวม ซึ่งก่อให้เกิดความเข้าใจถึงระบบการทำงาน และความเป็นจริงในทางปฏิบัติ เพื่อสามารถดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้สอดคล้องกันเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 นั้น ผู้เขียนขอแยกอธิบายหลักเกณฑ์ในการรับรอง และวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ดังนี้คือ

3.4.1 หลักเกณฑ์ในการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรี

ก. ความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมีส่วนให้มีผลทางใดทางหนึ่งกับหน่วยงานนั้น ๆ เช่น ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ..... (นายพิณ จันทรสุนทรกับ คณะ, นายมารุต บุณาค กับคณะ, นายสนิท กุลเจริญ, นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์ กับคณะ, นายธีรพันธ์ เพ็ชรสุวรรณ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ร่างพระราชบัญญัติฉบับมีสาระในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อพิจารณาคดีปกครองขึ้น เพื่อพิจารณาคดีปกครอง โดยมีวิธีพิจารณาคดีเป็นกรณีพิเศษ ยกเว้นขั้นตอนและวิธีต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในประมวลวิธีพิจารณาคดีความแพ่งบางประการ เพื่อให้การพิจารณาของศาลปกครองมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งศาลปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาลยุติธรรม จึงเป็นเรื่องที่กระทรวงยุติธรรมจะต้องรับไปพิจารณาเสนอความเห็นว่าควรให้การรับรองหรือไม่ มีข้อดีข้อเสียอย่างไรตลอดจนมีมาตรการดูแลแก้ไขเพิ่มเติมบ้าง เป็นต้น

ทั้งนี้ทั้งนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะพิจารณาว่าหลักการของกฎหมายสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานนั้นหรือไม่ หากสอดคล้องก็จะพิจารณาเห็นชอบในหลักการ

แห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่หากร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่สอดคล้องกับนโยบายหรือกระทรวง
ไม่มีนโยบายที่จะดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติหรือทำได้แค่มืออุปสรรคปัญหา มาก หรือกระทรวง
ยัง ไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติ กระทรวงก็จะ เสนอความเห็น
ไม่ควรรับหลักการและให้คำรับรอง

จากตัวอย่าง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ..... นั้น กระทรวงยุติธรรม ได้เสนอความเห็น ว่า เห็นชอบในหลักการแห่ง
ร่างพระราชบัญญัติ แต่ควรพิจารณาพร้อมทั้งร่างที่กระทรวงยุติธรรมดำเนินการยกร่าง และสำนัก
งานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจพิจารณาแล้ว²³

ส่วนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ที่หน่วยงานส่วนราชการ
เกี่ยวข้อง เสนอความเห็นไม่ควรรับรอง อาทิเช่น

1. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง จังหวัดสระแก้ว พ.ศ...(นายสุนทร
หิรัญบุรณะ เป็นผู้เสนอ)

กระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วมีความเห็นไม่ควรรับหลักการ
และให้คำรับรอง เหตุผลคือ แม้เนื้อที่และสภาพทางภูมิศาสตร์ จำนวนอำเภอและกิ่งอำเภอ ใน
เขตการปกครอง จำนวนประชากร รายได้ สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอื่น ๆ
ของอำเภอสระแก้ว จะเข้าหลักเกณฑ์ การตั้งจังหวัดใหม่ตามมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือ สำนัก
เลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร.0203/23587 วันที่ 11 ธ.ค.24 สมควรตั้งจังหวัดแล้วก็ตาม
เนื่องจากต้องใช้งบประมาณตั้งจังหวัดแห่งหนึ่งประมาณ 400 ล้านบาท และขึ้นอยู่กับนโยบาย
ของรัฐบาลเป็นสำคัญ จึงเห็นว่า ไม่ควรรับหลักการและให้คำรับรอง

2. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดที่อำเภอโพธารอง จังหวัด
ร้อยเอ็ด พ.ศ.....

กระทรวงยุติธรรมให้ความเห็นว่า ดูจากที่ตั้ง เขตอำเภอโพธารอง
อำเภอเสลภูมิ อำเภอหนองพอก อำเภอโพธิ์ชัย และกิ่งอำเภอเมยวดี มีจำนวนคดีที่เกิด 800

²³ เสนอเมื่อ 10 ตุลาคม 2531, 4 พฤศจิกายน 2531 และ 7 กรกฎาคม 2532.

คดี ประชากร 434,157 คน พิจารณาระยะทางจากอำเภอและกิ่งอำเภอมีระยะทางไม่มาก ประมาณ 30-70 กิโลเมตร คมนาคมสะดวกลาดยางแอสฟัลต์ เห็นว่าปัจจุบันยังไม่มี ความจำเป็นเร่งด่วนในการจัดตั้งศาลจังหวัดโพธิ์ทอง กระทรวงยุติธรรม จึงมิได้เตรียมโครงการ และงบประมาณสำหรับการนี้จึง เห็นสมควรรับหลักการและให้คำรับรอง

มีข้อสังเกตสำหรับการพิจารณาของกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง ข้องในการให้ความเห็นว่า ควรให้การรับรองหรือไม่จากเหตุผลที่หาไว้ได้ดังนี้

1. ความจำเป็นเร่งด่วนในการที่จะดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอมานี้ เช่น การจัดตั้งศาลในจังหวัดที่มีประชากรหนาแน่น คดีสูง และการคมนาคมเป็นต้น
2. ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นประโยชน์หรือผลดีกับกระทรวง และสอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงว่ามีโครงการตามร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่
3. นโยบายของรัฐบาลคู้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีส่วนสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลหรือไม่
4. งบประมาณแผ่นดิน
5. เปรียบเทียบกับร่างฉบับของคณะรัฐมนตรีว่ามีหลักการ, เนื้อหาสาระสำคัญ และลักษณะคล้ายหรือทำนอง เดียวกันหรือไม่
6. ความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 หรือไม่

ช. ความเห็นของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.)
 คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรมีความจำเป็น และสำคัญ ยิงต่อรัฐบาลในการเตรียมการก่อนที่จะนำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ต้องดำเนินการประสานงานกับพรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาล เพื่อให้มีการ

ลงมติในผู้คดีหรือลงคะแนนเสียงในการประชุมรัฐสภาให้สอดคล้องกัน²⁴ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น

²⁴อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) มีดังนี้

1. รับทราบนโยบายจากนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง มาดำเนินการหรือประสานงานเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายหรือมติดังกล่าว
2. ติดตามประสานงานและ เสนอข้อมูลแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันต่าง ๆ ทางนิติบัญญัติและทางด้านบริหาร
3. ประสานงานกับพรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาล เพื่อให้มีการลงมติในผู้คดีใด ๆ ให้สอดคล้องกัน
4. พิจารณาเรื่องระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรหรือการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในแต่ละครั้ง ก่อนวันประชุมของสภาดังกล่าวแล้วแต่กรณี แล้วดำเนินการประสานงานกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการแจ้งมติของที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบก่อนหรือในวันประชุมสภาดังกล่าว มติของที่ประชุมดังกล่าวต้องสอดคล้องกับนโยบายหรือมติตาม 1.
5. การเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการตาม 4 ในระหว่างการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรหรือระหว่างการประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่เป็นหน้าที่ของกรรมการที่จะดำเนินการ โดยต้องประสานงานกับนายกรัฐมนตรีและประสานงานร่วมกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล
6. จัดให้มีการประชุมภายในของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายหรือผู้คดีสำคัญที่เสนอ เข้าพิจารณาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา
7. เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาและมีข้อเสนอประการใด ให้ประธานกรรมการนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการต่อไป
8. วางระเบียบวิธีการประสานงานเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้
9. ให้กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรรับผิดชอบงานด้านธุรการ การแจ้งมติของคณะกรรมการ ตลอดจนการติดต่อประสานงานกับผู้ประสานงานฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการเป็นผู้ช่วยเหลือ
10. ให้ประธานกรรมการมีอำนาจตั้งผู้ประสานงาน หรือแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ ของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น โดยต้องแจ้งนามของบุคคลดังกล่าวให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องทราบด้วย

หน่วยที่กลั่นกรองหรือหยั่งคะแนนเสียงของรัฐบาลก่อนมีการประชุมรัฐสภา บางครั้งเรียกหน่วยงานนี้ว่า "วิปรัฐบาล" ซึ่งในรัฐบาลชุดพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีนี้ มีนายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ เป็นประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการอื่นอีก 26 คน²⁵ ซึ่งจะมีการประชุมทุกวันจันทร์ สัปดาห์ละครั้ง ตลอดสมัยประชุม (3 เดือน)

สำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร นั้น คณะกรรมการฯ จะร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ผ่านมาพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วจะสอบถามว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินดังกล่าวพรรคการเมืองใดมีข้อขัดข้องอย่างไรบ้างหรือไม่เนื่องจากพรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรคจะต้องลงมติในการประชุมรัฐสภา จึงต้องให้พรรคการเมืองเหล่านั้นร่วมกันพิจารณาก่อนเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และสอบถามที่ประชุมว่ามีความคิดเห็นอย่างไร เมื่อที่ประชุมเห็นพ้องแล้วก็นำความเห็นเสนอ นายกรัฐมนตรีให้การรับรองต่อไป และในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร เสมอ²⁶

ค. มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีในการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของ นายกรัฐมนตรีนั้น ไม่มีผลโดยตรงที่จะเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับรอง เนื่องจาก มติคณะรัฐมนตรีมักจะ เห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

ง. นโยบายของรัฐบาล

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่านโยบายของรัฐบาลนั้นส่วนใหญ่วางทราง ทบวง กรม หรือหน่วยราชการจะใช้เป็นหลักในการพิจารณาให้ความเห็นว่าควรรับรองร่างพระราช

²⁵ สำนักนายกรัฐมนตรี, "คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 341/2533 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร," 28 ธันวาคม 2533.

²⁶ สัมภาษณ์ สุธี สุทธิสมบุรณ์, ผู้อำนวยการกองการเมืองภายในประเทศ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 22 กุมภาพันธ์ 2534.

บัญญัตินั้นหรือไม่ ส่วน นายกรัฐมนตรีก็ใช้เป็นหลักในการพิจารณาโดยตรง เช่นเดียวกับ มติคณะรัฐมนตรี

จ. งบประมาณแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีแทบจะไม่ใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นหลักในการพิจารณาให้การรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเลย หากแต่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องต่างหากที่นำไปเป็นหลักในการพิจารณาเสนอความเห็น เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติบางเรื่องซึ่งเกี่ยวข้องกับสำนักงบประมาณโดยตรง นายกรัฐมนตรีจึงเสนอสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาให้ความเห็น แต่เกิดขึ้นน้อยมากในทางปฏิบัติ

ฉ. สถานการณ์ทางการเมือง

มีส่วนสำคัญในการพิจารณาให้การรับรองของนายกรัฐมนตรีมากเช่นกัน เพราะแต่ละพรรคการเมืองก็จะมีแนวนโยบายของตนว่าจะเน้นเรื่องอะไร เช่น บางพรรคเน้นด้านเกษตรกรรม, อุตสาหกรรม, หรือการปกครองท้องถิ่น พรรคเหล่านั้น ก็จะพยายามผลักดันร่างกฎหมายของตน หรือหาเรื่องดังกล่าวว่าสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและรัฐบาลได้ เสนอร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลแล้วหรือไม่ และพรรคเหล่านั้นก็จะเสนอกฎหมายดังกล่าวเข้ามาพิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล เพื่อคะแนนนิยมจากประชาชนอันเป็นผลทางการเมืองประการหนึ่ง เพราะร่างพระราชบัญญัติของพรรคที่เสนอย่อมได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีอย่างแน่นอน

ช. เสถียรภาพของรัฐบาล

จะเห็นว่าการประชุมคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร หากร่างพระราชบัญญัติที่เข้ารับการพิจารณาเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประชาชนส่วนใหญ่หรือผลประโยชน์ทางการเมือง รัฐบาลก็ต้องระวังว่าหากรัฐบาลได้เป็นผู้ริเริ่มหรือมีส่วนผลักดันกฎหมายนั้น ๆ ฝ่ายค้าน ก็จะได้รับคะแนนนิยมจากประชาชนไป หรือเรื่องที่ส่วนราชการหรือพรรคใดพรรคหนึ่งดำเนินการโดยเอกเทศแล้ว จะมีผลกระทบต่อพรรคร่วมรัฐบาล คั้งนั้นในทางปฏิบัติ พรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรคจึงมักประนีประนอมกัน ให้ทุกพรรคมีสิทธิเสนอและรับรองร่างกฎหมายของพรรคร่วมรัฐบาลได้

ช. ความสำคัญของผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

กล่าวคือ ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติมีส่วนสำคัญในการรับรองพระราชบัญญัติของนายกรัฐมนตรีมาก เพราะหากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอแล้ว ร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้แทบไม่ต้องพิจารณาเลยสามารถเสนอให้นายกรัฐมนตรีรับรองได้เลยทันที และขณะเดียวกันร่างของสมาชิกสภาผู้แทนไม่ว่าฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านก็ตาม หากมีหลักการและสาระที่แน่นอน เดียวกัน มีลักษณะใกล้เคียงกันกับร่างของรัฐบาลแล้ว ส่วนใหญ่ก็จะได้รับการรับรอง แล้วเจ้าหน้าที่ก็จะส่งไปยังสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม โดยถือร่างรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งอาจเรียกในทางปฏิบัติว่าเป็น "ร่างพวง" เข้าพิจารณาพร้อมกัน กรณีเช่นนี้เป็นผลดีต่อรัฐบาลเพราะรัฐบาลอาจได้รับคะแนนเสียงจากพรรคฝ่ายค้านด้วยส่วนหนึ่ง

แต่หากร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินฉบับนั้นเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือเป็นเรื่องที่รัฐบาลไม่สนใจแล้ว จะไม่ค่อยได้รับการรับรองหรือถูกจัดไว้ในลำดับท้าย ๆ ในการเสนอเข้าพิจารณา ในรัฐบาลบางสมัยถึงกับมีมติคณะรัฐมนตรีว่า "หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะไม่ให้การรับรอง เพราะรัฐบาลมีความคิดว่าการเสนอกฎหมาย เป็นหน้าที่ของพรรครัฐบาลเท่านั้น"²⁷

ส่วนการจัดลำดับความสำคัญนั้นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่คณะรัฐมนตรีเสนอจะถูกจัดไว้ในลำดับก่อน และจัดเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอในลำดับถัดมา ปัจจุบันจากการศึกษาเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร พบว่า มีร่างพระราชบัญญัติที่รอการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ จำนวน 24 ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอจำนวน 27 ฉบับ²⁸

²⁷ สัมภาษณ์ สุธี สุทธิสมบุรณ์, ผู้อำนวยการกองการเมืองภายในประเทศ, 22 กุมภาพันธ์ 2534.

²⁸ เพียง เดือนพฤศจิกายน 2533.

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า แม้หลักเกณฑ์การพิจารณารับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับด้านการเงินจะมีหลายประการด้วยกันแต่หลักเกณฑ์สำคัญที่สุดได้แก่ ความเห็นของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต้นสังกัด เป็นหลักสำคัญในการพิจารณาให้ความรับรอง ส่วนหลักเกณฑ์อื่น ๆ เป็นเพียงหลักเกณฑ์รองเท่านั้น

3.4.2 หลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับด้านการเงินของประธานสภาผู้แทนราษฎร

การที่เราจะทราบถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย (Purposive approach) ที่เป็นวัตถุประสงค์เฉพาะการบัญญัติกฎหมายและในเวลาหรือสถานที่นั้น หรือวัตถุประสงค์ทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับด้านการเงินได้นั้น ซึ่งจะนำไปสู่ความยุติธรรมในการวินิจฉัยอันเป็นเป้าหมายสำคัญของการบัญญัติกฎหมายนั้น ในการวินิจฉัยคงต้องอาศัยปัจจัยหลายสิ่งหลายอย่างประกอบกันและปัจจัยเหล่านั้นสามารถนำมาเป็นหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการวินิจฉัยชี้ขาด "คุณค่า" ของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาในขณะนั้น ในเรื่องนั้น และสถานที่นั้นว่าควรจะเป็นอย่างไร ซึ่งเรียกว่าการวินิจฉัยแบบคุณค่า (Value Judgement)²⁹ เพื่อได้ทราบถึงความยุติธรรมความมีเหตุผลในเรื่องนั้นว่ามีมาตรฐานแค่ไหนเพียงใด³⁰ อย่างไรก็ดีโดยที่ value judgement ย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ทางการเมือง ทางสังคม และเศรษฐกิจ การวินิจฉัยซึ่งอาจต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับ value judgement ที่เปลี่ยน

²⁹ได้แก่หลักการวินิจฉัยข้อกฎหมายที่แม้จะมีได้สร้างรูปแบบทฤษฎีความยุติธรรมทางปรัชญาเช่นเดียวกับปราชญ์กฎหมายของยุโรปและไม่เฉพาะแต่เรื่องความเสมอภาคเท่านั้น แต่หมายถึงการสร้างคุณภาพของคุณค่าในสังคมที่ขัดแย้งให้เหมาะสมโดยอาศัยการพิจารณาปัจจัยทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจประกอบกัน

³⁰Lord Diplock, "The Court as Legislators" Presidential Address to the Holdsworth Club (1965)

ไปด้วย นอกจากนั้นผู้วินิจฉัยควรพิจารณาเหตุผลและลำดับความเป็นมาของการตราบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย (Logical sequences) และขอบเขตของบทบัญญัติ (context) เพื่อค้นหา value judgement ที่ถูกต้องตลอดจนพิจารณาหาลึกลงไปอีกชั้นหนึ่งด้วยว่า value judgement ของผู้ร่างเหมาะสมกับสถานการณ์ขณะนี้หรือไม่ประการใดด้วย โดยผู้วินิจฉัยจะต้องมี value judgement ของตนเองจึงจะโต้แย้งว่า ใช้ "ตรรกวิทยา" (functional logic) วินิจฉัยชี้ขาดร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ถูกต้องเหมาะสม

อนึ่งการวินิจฉัยของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเพื่อให้เกิดความ คล่องตัวในกระบวนการพิจารณาประธานสภาผู้แทนราษฎรคงต้องอาศัยประสบการณ์ทางการเมือง อย่างมาก ตลอดจนความจำเป็นที่มีอยู่ในขณะนั้น ทฤษฎีทางการเมืองที่สำคัญ นโยบาย มหาชนและรู้ความเป็นมาความหมายที่เคยใช้กันมา และแนวทางที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต ดังนั้นการศึกษาประวัติกฎหมายและทฤษฎีว่าด้วยการนิติบัญญัติที่มีอยู่จึงมีความจำเป็นของ ประธานสภาผู้แทนราษฎร

อนึ่งการวินิจฉัยตีความของประธานสภาผู้แทนราษฎร ควรวินิจฉัยตีความ โดยอาศัยการตีความตามตัวอักษรหรือโดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น หรืออาศัยหลักกฎหมายอะไรประกอบนั้น จากการศึกษาถึงหลักการตีความของต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศ อังกฤษ ซึ่งพอจะนำมาเทียบเคียงใช้กับการวินิจฉัยตีความของประธานสภาผู้แทนราษฎรในเรื่อง ดังกล่าวนั้นพบว่า ในทางปฏิบัติหากร่างพระราชบัญญัติใดสามารถวินิจฉัยตีความตามตัวอักษรได้ ตามความหมายธรรมดาที่ตรงกับเป้าหมายความยุติธรรมอันเป็นที่ยอมรับ (คือไม่เกิดข้อโต้แย้ง) แล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ถือตามความหมายนั้นได้เลย แต่หากร่างพระราชบัญญัติใดหาก พิจารณาแล้วเห็นว่าจะต้องตีความขยายความหมายธรรมดาเพื่อให้ตรงเป้าหมายความยุติธรรม และ Value judgement ในขณะนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชี้ขาดได้เลย โดยไม่ต้องอ้างว่าตีความตามความหมายธรรมดาแต่ประการใด

และ เพื่อให้การวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องอาศัยการตี ความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสามารถดำเนินไป อย่างมีรูปแบบและระบบมากขึ้น ผู้เขียนจึงขอลำถึงแนวทางการตีความกฎหมายในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ, ออสเตรเลีย และแคนาดา ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์บาง ประการเพื่อการตีความกฎหมายบางเรื่องและบางลักษณะ เช่น ลอร์ด สคาร์แมน เสนอ "Interpretation of Legislation Bill 1981" ซึ่งมีสาระสำคัญ ได้แก่

ร่างมาตรา 1 เป็นการกำหนดปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นเครื่องช่วยในการตีความกฎหมาย เช่น รายงานของกรมการidar ชื่อพระราชบัญญัติและข้อความประการอื่นในตัวพระราชบัญญัติ อนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ร่างมาตรา 2 เป็นการกำหนดแนวทางการตีความเพ่งเล็งเจตนารมณ์ของกฎหมาย และแนวทางการตีความเพื่อให้กฎหมายสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่รัฐบาลอังกฤษมีอยู่กับประเทศอื่น

ร่างมาตรา 3 เป็นการกำหนดให้นำมาตรา 1 และมาตรา 2 ไปใช้บังคับแก่กฎหมายลำดับรองโดยอนุโลม

ร่างมาตรา 4 เป็นข้อสันนิษฐานในการตีความ กล่าวคือ ในกรณีที่พระราชบัญญัติอื่นใดที่ตราขึ้นหลังจากที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว ได้กำหนดหน้าที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวรัฐสภามีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้ฝ่าฝืนถูกดำเนินคดีโดยที่ได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่นั้นได้

ส่วนร่างพระราชบัญญัติในทำนองเดียวกันของประเทศออสเตรเลีย ได้แก่ The Statute Law Revision Act. 1981 บัญญัติว่า "มาตรา 15AA(1) ในการตีความบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติใดนั้นให้ถือการตีความในนัยที่จะทำให้พระราชบัญญัตินั้นมีผลบังคับตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่แท้จริงดีกว่าที่จะถือตามนัยที่ไร้ผล เป็นต้น

ส่วนการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของไทยนั้นพบว่า ในทางทฤษฎีการตีความรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดเครื่องช่วยในการตีความรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

"นอกจากตัวรัฐธรรมนูญเอง เช่น ข้อความในคำปรารภ ข้อความในมาตราใกล้เคียงกัน (Context) แล้ว ยังมีสิ่งอื่นภายนอกรัฐธรรมนูญที่อาจใช้เป็นเครื่องมือค้นหาความหมายของรัฐธรรมนูญดังนี้

1. รายงานการประชุมร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะรายงานของคณะกรรมการร่างรายงานการประชุมของสภาที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ๆ ตลอดจนคำแปรญัติต่าง ๆ (ถ้ามี)
2. บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ซึ่งอาจแสดงความเหมือนหรือความแตกต่างในการใช้ถ้อยคำเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
3. คำวินิจฉัยของศาล คณะตุลาการรัฐธรรมนูญและคำตีความของรัฐสภาในเรื่องนั้น ๆ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน

4. พจนานุกรม
5. คำว่าบทกฎหมายต่างประเทศซึ่งพอเทียบเคียงได้กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ
ที่จะต้องตีความ
6. คำวินิจฉัยของศาลหรือองค์การผู้มีความภาคภูมิใจในความกฎหมายในต่างประเทศ
ซึ่งพอเทียบเคียงได้กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่จะต้องตีความ
7. ธรรมเนียมปฏิบัติของสภาคานินิจฉัยของประธานสภาในกรณีต่าง ๆ
8. ตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญตลอดจนความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ที่
เคยพิมพ์เผยแพร่แล้ว"³¹

จากเครื่องมือค้นหาความหมายของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า
ว่าในหัวข้อที่ 5. ได้บัญญัติให้ใช้คำบทกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งพอเทียบเคียงได้กับบทบัญญัติใน
รัฐธรรมนูญที่จะต้องตีความ และจากการศึกษาพบว่า มีต่างประเทศหลายประเทศได้บัญญัติถึง
ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ในรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างศึกษาบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญของไทย และรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่ได้บัญญัติถึงเรื่องดังกล่าว ดังตาราง
เปรียบเทียบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของไทย และ
ต่างประเทศดังต่อไปนี้

³¹วิชญ์ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์,
2530), หน้า 773.

ตารางที่ 6 ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของไทย และต่างประเทศ

| ประเทศไทย | ประเทศอังกฤษ |
|--|---|
| <p>1. <u>ความหมาย</u> - หมายถึง* ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย ข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือข้อใดข้อหนึ่ง</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร 2. การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดินหรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน** 3. การกู้เงินหรือการค้ำประกันหรือการใช้เงินกู้ 4. เงินตรา | <p>- หมายถึง* ร่างพระราชบัญญัติพับลิก (Public Bill)** ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่า มีแต่ข้อความว่าด้วยเรื่องต่อไปนี้ ทั้งหมดหรือแต่เรื่องใดเรื่องหนึ่งกล่าวคือการตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือผ่อนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือวางระเบียบอันเกี่ยวกับการภาษี การตั้งขึ้นเพื่อการชำระหนี้หรือเพื่อการเงินอื่น ๆ <u>ซึ่งภาวะติดพันเหนือเงินทุนรัฐบาล หรือเหนือเงินทุนซึ่งรัฐสภาจัดให้</u> รัฐบาลการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกภาวะติดพันอย่างหนึ่งอย่างใดเหล่านั้น</p> <p>การจำหน่าย (Supply) การจัดสรรหรือหรือรับหรือรักษา หรือออก (issue) หรือตรวจบัญชีเงินแผ่นดิน หรือการกู้เงินรายหนึ่งรายใดหรือการค้ำประกันหรือการชำระเงินกู้ <u>หรือเรื่องรองลงลงมาซึ่งเกี่ยวกับเรื่องเหล่านั้น หรือเรื่องหนึ่ง เรื่องใดของเรื่องเหล่านั้น</u></p> <p>- บางท้องที่โดยยกเว้นการภาษี, <u>เงินแผ่นดิน และเงินกู้ไม่รวมถึงการภาษีเงินหรือเงินกู้ตามลำดับซึ่งเจ้าหน้าที่ หรือองค์การท้องถิ่นจัดขึ้นเพื่อกิจการของท้องถิ่น</u></p> |
| <p>2. <u>สภาพบังคับ</u> - ทั่วประเทศ</p> | |

| ประเทศไทย | ประเทศอังกฤษ |
|--|---|
| <p>3. <u>การวินิจฉัย</u> <u>หรือรับรอง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ประธานสภาผู้แทนราษฎร วินิจฉัย แล้ว แจ้งความเห็นไปยังวุฒิสภา ค.แจ้งให้ถือ เป็นเด็ดขาด - นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับรอง | <ul style="list-style-type: none"> - ประธานสภาผู้แทนราษฎร รับรอง และถ้า ทำได้ก่อนรับรองให้หารือสมาชิกสองนาย ซึ่งแต่งตั้งจากคณะกรรมการสำหรับ เลือก (Committee of Selection) จากผู้มีชื่อในบัญชีของประธานกรรมการ (Chairmen's panel) เมื่อเริ่มสมัย ประชุม |
| <p><u>หมายเหตุ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 ** เป็นวาระคดีที่มีปัญหาทางปฏิบัติ | <ul style="list-style-type: none"> * จาก พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ.1911 ** หมายถึงร่างพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติ กระทบกระเทือนทั่วประเทศ หรือส่วน สำคัญของประเทศต่างกับร่างพระราช บัญญัติโลเคิล (Local bill) ซึ่งมีบท บัญญัติกระทบกระเทือนเฉพาะบางท้องที่ หรือร่างพระราชบัญญัติไปรเวต (Private bill) ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยว กับเอกชน หรือครอบครัวใดโดยเฉพาะ |

ตาราง เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของไทยและต่างประเทศ

| รัฐไอริชเสรี | ออสเตรเลีย |
|---|--|
| <p>1. <u>ความหมาย</u> - หมายถึง* ร่างพระราชบัญญัติที่มีแต่ข้อความว่าด้วยเรื่องต่อไปทั้งหมดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับการภาษีการตั้งขึ้นเพื่อการชำระหนี้หรือเพื่อการเงินอื่น ๆ ซึ่งภาระติดพันเหนือเงินแผ่นดินหรือการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกภาระติดพันอย่างหนึ่งอย่างใดเหล่านี้</p> <p>การจำหน่าย การจัดสรร หรือรับหรือรักษา หรือออกหรือตรวจบัญชีเงินแผ่นดิน การกู้เงินรายหนึ่งรายใด หรือการค้าประกัน หรือการชำระ เงินกู้ยืมหรือเรื่องรองลงมา ซึ่งเกี่ยวกับเรื่อง เหล่านี้หรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ของ เรื่อง เหล่านี้</p> | <p>- กฎหมายที่เสนอขึ้นซึ่งจัดสรรรายได้ (ของรัฐบาล) หรือเงินตั้งการภาษีไม่ให้นำเริ่มต้นในสภาสูงแต่กฎหมายที่เสนอขึ้นนั้นมีที่ถือว่าจัดสรรรายได้ (ของรัฐบาล) หรือเงินหรือการตั้งภาษีด้วยเหตุเพียงแต่ว่ามีบทบัญญัติสำหรับการตั้งหรือการจัดสรรค่าปรับ หรือการลงโทษ เป็นเงินอย่างอื่น ๆ หรือสำหรับการเรียกเก็บ หรือการชำระหรือการจัดสรรค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตหรือค่าธรรมเนียมสำหรับค่าบริการกฎหมาย ที่เสนอขึ้นนั้น</p> <p>ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องตั้งภาระผูกพันบนเงินทุนรัฐบาลหรือบนเงินต่าง ๆ</p> |
| <p>2. <u>สภาพบังคับ</u> - บางท้องที่โดยยกเว้น "การภาษี" "เงินแผ่นดิน" และ "เงินกู้" ไม่รวมการภาษีเงินหรือเงินกู้ตามลำดับซึ่งเจ้าหน้าที่องค์การท้องถิ่นจัดขึ้นเพื่อกิจการท้องถิ่น</p> | <p>- เฉพาะบางท้องที่</p> |

รัฐอิริชเสรี

ออสเตรเลีย

3. การวินิจฉัย
หรือรับรอง
- ประธานสภาผู้แทนราษฎร รับรอง และใบรับรองนั้นเป็นที่สุดและเด็ดขาดเว้นแต่ว่า ปัญหาเรื่องร่างพระราชบัญญัติ นั้นจะ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือ ไร่ หรือ เมื่อครบเจ็ดวัน หลังจากประธานสภาผู้แทนได้ส่งร่างพระราชบัญญัติซึ่งรับรองว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังสภาสูงหรือเมื่อสภาสูงส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับมายังสภาผู้แทนและ
 - ก) 2 ใน 5 ของสมาชิกแต่ละสภาแจ้งความประสงค์เป็นลายลักษณ์อักษรแก่ประธานสภานั้น
 - ข) ส่วนมากของสมาชิกสภาสูงที่มาประชุมและออกเสียงซึ่งไม่น้อยกว่า 30 คน ลงมติ
 ปัญหาเกี่ยวกับการเงินไปยังคณะกรรมการเรื่องอภิสิทธิ์** วินิจฉัยภายใน 21 วันค้วินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด และเด็ดขาดแต่ถ้าวินิจฉัยไม่เสร็จให้ใบรับรองของประธานสภาผู้แทนเป็นที่สุดและเด็ดขาด
 - ประธาน (สภาสามัญ) รับรองโดยแนบในบันทึกไป ติดกับชื่อร่างพระราชบัญญัติ และใบรับรองนี้เป็นอันเด็ดขาดสำหรับการทิ้งปวงและจะโต้แย้งในโรงศาลไม่ได้ (ม.3)

รัฐไอริชเสรี

ออสเตรเลีย

| หมายเหตุ | <p>* จากรัฐธรรมนูญรัฐไอริชเสรีปี คริสต์ศักราช 1922</p> <p>** ประกอบด้วย กรรมการที่สภาผู้แทน ราษฎร และสภาสูง เลือกตั้งฝ่ายละไม่เกิน 3 คน ภายใน 7 วัน หลังจากที่ได้ส่ง ปัญหานี้และประธานกรรมการซึ่งต้อง เป็นผู้ พิพากษาอาวุโสในศาลสูงสุดและมีสิทธิ์ออก เสียงในกรณีคะแนนเสียงเท่าเทียมกัน</p> | <p>- รัฐธรรมนูญออสเตรเลีย ปีคริสต์ศักราช 1900</p> <p>- ทางปฏิบัติแทบไม่มีข้อสงสัยเลยว่าร่าง พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และไม่มี มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในการกระทำของ ประธานที่ให้หรือหน่วงเหนี่ยว ายรับรอง ไว้ และถ้าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการ การเงิน ที่มีเรื่องอื่น ๆ ปนอยู่ด้วยนอก จากจะเป็นเรื่องรองลงไป "<u>ซึ่ง เกี่ยว เนื่องกัน</u>" เรื่องที่ระบุไว้ในร่างพระราช บัญญัตินั้นก็ไม่เป็น "ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงิน"</p> |
|----------|--|--|
|----------|--|--|

ตาราง เปรียบเทียบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของไทยและต่างประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกา

1. ความหมาย - ร่างพระราชบัญญัติทั้งปวงเพื่อการหารายได้ให้เริ่มต้นในสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาสูงอาจเสนอหรือเห็นพ้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติอื่น ๆ
- อำนาจที่มีเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เรียกเก็บภาษีตามความหมายของถ้อยคำอย่างเคร่งครัดและไม่ขยายไปถึงร่างพระราชบัญญัติสำหรับการอื่น ๆ ซึ่งอาจตั้งรายได้ขึ้นโดยบังเอิญ และอภิสิทธิ์ในเรื่องดังกล่าวถูกจำกัดเพียงสำหรับกิจการอย่างเช่นโอนเงินจากประชาชนมาให้แก่รัฐ และไม่รวมถึงการจัดสรรเงินจากคลังของรัฐ
2. สภาพบังคับ - เฉพาะบางท้องที่
 3. การวินิจฉัยหรือรับรอง - ประธานสภาผู้แทนราษฎรรับรอง
- หมายเหตุ - รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาปี คริสตศักราช 1787, มาตรา 7
- สำหรับในทางปฏิบัติมีการโต้เถียงเรื่องความหมายของคำว่าร่างพระราชบัญญัติทั้งปวงเพื่อการหารายได้เช่นกัน
-

จากการศึกษาตาราง เปรียบเทียบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของไทย และต่างประเทศได้แก่ประเทศอังกฤษ, รัฐไอริชเสรี, ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา โดยจะขอก้าวเป็นภาพรวมไม่เฉพาะเจาะจงประเทศใดประเทศหนึ่ง เนื่องจากประเทศดังกล่าวเป็นประเทศในกลุ่มแองโกลแซกซอน และประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลในเรื่องดังกล่าวจากประเทศอังกฤษ

จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า

1. ความหมาย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นแม้ในต่างประเทศจะใช้ชื่อเรียกพระราชบัญญัติต่าง ๆ กัน แต่ก็มีความหมายใกล้เคียงกันมาก และพบว่า ความหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในต่างประเทศจะบัญญัติละเอียดครอบคลุมมากกว่าของไทยซึ่งบัญญัติไว้กว้างๆ ง่าย ง่าย ประหยัดถ้อยคำแต่ไม่ครอบคลุมหรือมีความหมายกว้าง เช่นต่างประเทศ เห็นได้จากของต่างประเทศจะมีคำว่า "เพื่อการเงินอื่น ๆ ซึ่งภาระคิดค้นเงินทุนรัฐบาลหรือเงินซึ่งรัฐสภาจัดให้" หรือการบัญญัติถ้อยคำที่ว่า "หรือเรื่องรองลงมาซึ่งเกี่ยวกับเรื่องเหล่านั้นหรือเรื่องหนึ่ง เรื่องใดของเรื่องเหล่านั้น" อันเป็นการขยายความหมายของถ้อยคำที่กล่าวมาแล้วให้มีขอบเขตของการตีความได้กว้างออกไปอีก ยกเว้นบทบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งจะบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เคร่งครัดจะไม่อนุญาตให้สามารถตีความได้กว้างขวาง เช่น ประเทศอังกฤษหรือออสเตรเลีย เนื่องจากประเทศนี้เน้นเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาก ดังนั้นกฎหมายที่ออกมาจึงต้องชัดเจนและเคร่งครัดใช้บังคับเฉพาะ เรื่องเท่านั้น

2. สภาพบังคับขึ้นอยู่กับระบบการปกครองของแต่ละประเทศในต่าง-ประเทศที่ยกตัวอย่างมาเปรียบเทียบดังกล่าวส่วนใหญ่จะจัดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด ดังนั้นสภาพบังคับของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงจำกัดเฉพาะบางท้องถิ่นเท่านั้น จะไม่รวมไปถึงท้องถิ่นซึ่งรัฐบาลให้อำนาจและอิสระในเรื่องการเงินสำหรับปกครองตนเอง ส่วนประเทศไทยพบว่าแม้จะแบ่งให้มีการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าในรูปของเทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ ก็ตาม แต่มิได้มีการแบ่งอำนาจหรือกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างอิสระและเต็มที่แต่อย่างใดคงใช้ระบบรวมอำนาจไว้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวจึงใช้บังคับต่อการปกครองทั่วทั้งประเทศ ไม่มีการยกเว้นการปกครองท้องถิ่นแต่ประการใด

3. การวินิจฉัย จะเห็นได้ว่าในต่างประเทศส่วนใหญ่จะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับรอง และคาร์รับรองนั้นน่าให้ถือเป็นที่สุดและเด็ดขาด จะโต้แย้งในโรงศาลไม่ได้ คงมีเพียงรัฐไอริชเสรี ประเทศเดียวเท่านั้นที่กำหนดให้คณะกรรมการเรื่องอภิสิทธิ์วินิจฉัย หลังจากประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับรองแล้ว และสมาชิกเกิดข้อสงสัย

ส่วนประเทศไทยกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่ผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย แต่คำวินิจฉัยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เป็นเด็ดขาดหรือถึงที่สุดแต่ประการใดซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจประการหนึ่ง หากเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเมื่อมีผู้โต้แย้งแต่รัฐธรรมนูญกลับบัญญัติให้คำแจ้งต่อวุฒิสภาว่าร่างพระราชบัญญัติที่ส่งมานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติได้เกี่ยวกับการเงิน คำแจ้งนั้นน่าให้ถือเป็นเด็ดขาดซึ่งหากพิจารณาให้ละเอียดแล้วจะเห็นว่าเป็นการบังคับมิให้วุฒิสมาชิกโต้แย้งเท่านั้น แต่มิได้ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวแต่ประการใด และแม้ในทางปฏิบัติจะยังไม่เกิดปัญหาก็ตามแต่รัฐธรรมนูญน่าจะบัญญัติเพื่อป้องกันไว้ก่อนจะเป็นการดีกว่า ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวในบทสรุปเสนอแนะต่อไป

และจากการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรมักนำมาใช้ประกอบการดุลพินิจวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้จากการสัมภาษณ์อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎรดังนี้ เช่น

1. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติหลักที่ประธานทุกท่านใช้ในการวินิจฉัยเพื่อตีความพระราชบัญญัติ โดยมุ่งหมายเพื่อให้ต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั่นเอง โดยอาจศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เพื่อหาความเหมือนหรือความแตกต่าง เพื่อนำมาประกอบการวินิจฉัยให้มีความรอบคอบขึ้น

2. บันทึกความเห็นแนวคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรในอดีต

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่³² อาศัยแนวคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรในอดีตเป็นแนวทางในการวินิจฉัย เห็นได้จากเหตุผลในการวินิจฉัยว่า "เห็นชอบ

³²ได้แก่ นายชวนหลีกภัย, นายอุทัย พิมพ์ใจชน และนายบัญญัติ เกสรทอง เป็นต้น

ตามข้อมูลนำเสนอเพื่อประกอบการวินิจฉัยว่าค่าธรรมเนียมบางครั้ง เคยวินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน"³³

3. บันทึกความของเจ้าหน้าที่รัฐสภาและคณะที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร

ตามลำดับขั้นตอนการทำงานก่อนประธานฯ จะใช้ดุลพินิจวินิจฉัยในขั้นสุดท้ายจะมีการกลั่นกรองความเห็นและเจ้าหน้าที่รัฐสภา³⁴ ก็มีหน้าที่ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะว่าร่างพระราชบัญญัติที่นำเสนอ นั้นเป็นหรือไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินพร้อมเหตุผลประกอบ และก่อนเสนอประธานฯ วินิจฉัยคณะที่ปรึกษา ก็ให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง³⁵ ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ซึ่งสุดท้ายอำนาจตัดสินใจใช้ดุลพินิจขึ้นอยู่กับประธานฯ แต่ส่วนใหญ่ มักช่วยกับความเห็นของเจ้าหน้าที่

4. ข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ประธานสภาผู้แทนราษฎรบางท่าน ก่อนวินิจฉัยเมื่อเกิดข้อสงสัยก็อาจหาหนังสือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็นประกอบการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นประเด็นจุดหนึ่งที่ทำให้คำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรมีคุณค่ามีเหตุผลมากขึ้นได้

ส่วนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจากต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ, รัฐไอริชเสรี, ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์ พบว่า "ไม่นิยมใช้ประกอบการวินิจฉัยโดยให้เหตุผลว่ารัฐธรรมนูญของประเทศใดยอมเหมาะ กับสภาพสังคมเศรษฐกิจการเมืองระบบการปกครองและ

³³ร่างพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ..... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) นายชาน หลีกภัย วินิจฉัยเมื่อ 24 เมษายน 2529.

³⁴ส่วนใหญ่นำสำเร็จการศึกษาคณะนิติศาสตร์

³⁵ในสมัยนายบัญญัติ เกสรทอง เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี 2531 - 22 กุมภาพันธ์ 2534 มีคณะที่ปรึกษา 3 คน ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการที่มีความรู้เรื่องกฎหมาย เช่น ข้าราชการอัยการ เป็นต้น

ภูมิภาคของประเทศนั้น ๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึง เหมาะสมกับประเทศไทย จึงไม่มีความจำเป็นที่จะศึกษาเทียบเคียงจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ"³⁶

สำหรับประเด็นนี้แม้ความเห็นของประธานสภาผู้แทนราษฎร บางท่านจะยังมีเหตุมีผลก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่าหากประเทศเราจะมองศึกษาเปรียบเทียบประเทศที่มีภูมิประเทศสภาพแวดล้อมทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ตลอดจนระบอบการปกครองที่คล้ายคลึงกัน เช่นประเทศอังกฤษก็น่าจะทำให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร สามารถใช้ดุลพินิจวินิจฉัยด้วยโลกทัศน์ที่กว้างขึ้น อันจะทำให้การวินิจฉัยในบางจุดละเอียดลึกซึ้ง และ เป็นที่ยอมรับมากขึ้นได้

จากการศึกษาและสัมภาษณ์เห็นได้ชัดว่าก่อนใช้ดุลพินิจวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรจะมีขบวนการกลั่นกรองความเห็นทั้งจากข้อมูลเอกสาร และทั้งแนวความคิดของบุคคลต่าง ๆ อันเป็นหลักประกันในระดับหนึ่งได้ว่าการวินิจฉัยของประธานมิได้กระทำโดยบุคคลเพียงคนเดียวหรือโดยผลการหากแต่อยู่บนพื้นฐานของความมีเหตุมีผลที่น่าเชื่อถือและรับฟังได้เช่นกัน³⁷

³⁶สัมภาษณ์ บัญจะ เกสรทอง, อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร, 14 มีนาคม 2534.

³⁷ได้แก่ นายชวน หลีกภัย ประธานสภาผู้แทนราษฎร ปี พุทธศักราช 2529-2531.