

บทที่ 4

การจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่ารัฐบาลเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ว่ารัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารประเทศนั้นเป็นผู้ที่สามารถทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินเพื่อการใด และรายจ่ายในการใดควรเป็นเงินเท่าไร ด้วยเหตุนี้จึงมีการนำเอาหลักการดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติเช่นกัน โดยปรากฏในรูปของการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

4.1 ความเป็นมาของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

แนวความคิดเรื่องร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นประเทศไทยได้รับแบบอย่างมาจากประเทศอังกฤษ โดยปรากฏครั้งแรกในข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 ข้อ 19 โดยมีการกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติลักษณะหนึ่งไว้ว่า “ถ้าสมาชิกเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีบทบัญญัติให้ขึ้นหรือลดลงหรือตั้งภาษีอากรขึ้นใหม่ ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง” ซึ่งลักษณะของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็คือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั่นเอง แต่ขณะนั้นยังมิได้มีการเรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน”¹

บทบัญญัติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินปรากฏอยู่ในข้อบังคับการประชุมสภามาจนถึง พ.ศ. 2489 ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2489 ขึ้นใหม่ก็ได้มีการพิจารณากันว่า เอกสิทธิ์ของสมาชิกเป็นของสำคัญแต่กลับมากอยู่ในข้อบังคับการประชุมสภา จึงเห็นควรที่จะให้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น แนวความคิดเรื่องร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจึงปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นครั้งแรก โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 53 ดังนี้

¹ วรณี เกตุนุติ, “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน,” รัฐสภาสาร, ปีที่ 32, น. 19, 8 (สิงหาคม 2527).

“ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นจะเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยสมาชิกสภาซึ่งมีนายกรัฐมนตรีรับรอง”

และบัญญัติต่อมาอีก 12 ฉบับ² โดยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะบัญญัติเกี่ยวกับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไม่แตกต่างกัน จะมีบ้างก็เพียงการแยกแยะหัวข้อเพื่อความเข้าใจและความชัดเจนขึ้นเท่านั้น

การบัญญัติเรื่องร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไว้ในรัฐธรรมนูญแทนที่จะบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมดังเช่นในอดีตก็เนื่องจากว่า การบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันดีกว่า เพราะการแก้ไขรัฐธรรมนูญแก้ไขยาก ต้องมีจำนวนคะแนนเสียงมากกว่าตั้งสามในสี่ การแก้ไขข้อบังคับนั้นแก้ไขง่าย คือยกมือเกินกว่าครึ่งที่มาประชุมก็แก้ไขกันได้แล้ว นี่จะเห็นว่าหลักประกันที่อยู่ในข้อบังคับกับในรัฐธรรมนูญผิดกัน³ นอกจากนี้ยังมีผลทำให้ค่าบังคับทางกฎหมายของหลักเกณฑ์ดังกล่าวเปลี่ยนมามีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาดทันที เพราะรัฐธรรมนูญนั้น

² ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 61
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 121
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 มาตรา 53
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 117
5. ธรรมนูญแห่งการปกครองอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515 มาตรา 9
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 146
7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มาตรา 15
8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125
9. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 137
10. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169
11. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 10
12. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 143

³ สมภาพ โหตระกิตย์, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 90, 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2504,” เอกสารรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม 4 พ.ศ. 2504, น. 178.

เป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทั้งหมดภายในประเทศ ในขณะที่ข้อบังคับการประชุมสภาเป็นเพียงระเบียบข้อบังคับหรือกติกาในการประชุมของแต่ละสภา ซึ่งสมาชิกสภาร่วมกันกำหนดขึ้น⁴

ผู้เขียนเห็นด้วยกับการบัญญัติหลักจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หากมีการฝ่าฝืนหลักดังกล่าว ก็เท่ากับเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเลยทีเดียว

4.2 ลักษณะของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติลักษณะของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไว้ในมาตรา 143 ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 143 (1) มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีและอากร ซึ่งถือว่าเป็นที่มาของรายได้ที่สำคัญของรัฐ มีลักษณะดังนี้⁵

ในทางวิชาการนั้นมีการให้ความหมายและนิยามของภาษีไว้มากมาย⁶ โดยอาจสรุปหลักการที่สำคัญของภาษีได้ว่า ภาษีมี่ลักษณะเป็นส่วนแบ่งภาระสาธารณะที่ประชาชนต้องรับผิดชอบตามสัดส่วน และอยู่ในรูปของเงินตรา โดยรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจบังคับบัญชาจัดเก็บ

⁴ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), น. 425.

⁵ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), น. 98-113.

⁶ เช่น Gastanton Jèze ได้ให้นิยามว่า ภาษี คือ เงินที่เรียกเก็บจากเอกชน โดยการใช้อำนาจบังคับเป็นการถาวรและไม่มีสิ่งตอบแทน ทั้งนี้เพื่อครอบคลุมภาระรายจ่ายสาธารณะ, BELTRAME ได้ให้นิยามของภาษีว่า ภาษี คือ เงินที่รัฐใช้อำนาจบังคับเรียกเก็บจากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลมหาชน เป็นการถาวรและไม่มีสิ่งตอบแทนให้โดยตรง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสามารถในการเสียภาษีของผู้เสียภาษี เพื่อครอบคลุมภาระรายจ่ายสาธารณะหรือเพื่อการแทรกแซงอื่น ๆ ของรัฐ (อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เด็อนตุลา, 2551), น. 93-94.

จำนวนภาษีที่ประชาชนผู้เสียภาษีต้องรับภะนั้นจะเป็นไปตามสัดส่วนของความสามารถในการชำระภาษีของแต่ละบุคคล โดยที่การแบ่งสรรภาระสาธาณะดังกล่าวมิได้แบ่งตามสัดส่วนของผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับจากการให้บริการสาธาณะแต่อย่างใด และวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีก็เพื่อนำเงินตราดังกล่าวไปใช้ในการสาธาณะ⁷

ส่วนอากรมีลักษณะเป็นเงินที่บังคับเก็บจากผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการบริการสาธาณะ โดยที่ประโยชน์ที่ได้รับนั้นไม่มีความสัมพันธ์กับต้นทุนในการผลิตบริการสาธาณะและเป็นเงินที่บังคับเก็บเพื่อประโยชน์ของรัฐ

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า “ภาษี” และ “อากร” มีลักษณะที่เหมือนกัน คือ รัฐจัดเก็บสิ่งเหล่านี้ก็เพื่อนำไปใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับภาระสาธาณะของรัฐ และรัฐจัดเก็บสิ่งเหล่านี้ด้วยวิธีการบังคับ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่อาจมีข้อยกเว้นแก้ไขให้ตราเป็นพระราชกำหนดบ้างซึ่งก็เป็นเพียงข้อยกเว้นเท่านั้น⁸ อย่างไรก็ตาม ภาษีกมีลักษณะที่แตกต่างจากอากรคือ ภาษีนั้นเมื่อจัดเก็บแล้วรัฐไม่มีสิ่งตอบแทนให้ ในขณะที่อากรนั้นเอกชนจะได้รับบริการสาธาณะเฉพาะเป็นสิ่งตอบแทน โดยที่เอกชนมีสิทธิที่จะเลือกรับบริการสาธาณะหรือไม่ก็ได้ ถ้าไม่รับบริการก็ไม่ต้องเสีย

แนวทางในการวินิจฉัยร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในทางปฏิบัตินั้น เจ้าหน้าที่รัฐสภาซึ่งทำหน้าที่เสนอความเห็นประกอบกรวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับภาษีหรืออากรตามถ้อยคำที่ปรากฏ กล่าวคือ หากร่างกฎหมายที่เสนอมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงภาษีหรืออากร ก็จะเสนอความเห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เช่น ร่างพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ที่เสนอเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เนื่องจากมีบทบัญญัติกำหนดให้การส่งยางออกนอกราชอาณาจักรต้องเสียอากร เป็นต้น

⁷ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายกฎหมายการคลังและภาษีอากร: ภาคทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), น. 17-18.

⁸ เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546 เป็นต้น แต่คณะรัฐมนตรีก็ต้องเสนอพระราชกำหนดดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

(2) การจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

การจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดินนั้น มิใช่เพียงพิจารณาเพียงว่าจะต้องมีผลกระทบเงินแผ่นดินในส่วนที่เป็นลักษณะเชิงลบ กล่าวคือ ทำให้เงินแผ่นดินมีจำนวนลดน้อยลงไปเท่านั้น แม้จะเป็นผลบวก ทำให้รายได้ของแผ่นดินเพิ่มมากขึ้น ก็เข้าลักษณะเป็นการ “รั้ง” หรือ “รักษา” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143 (2) เช่น ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ที่เสนอเมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติกำหนดให้เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการจำหน่ายสลากพิเศษแบบรางวัลเลขท้ายให้จัดสรรตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้เงินส่วนที่เหลือจากการจ่ายรางวัลตกเป็นรายได้ของแผ่นดินและเป็นเงินอุดหนุนการศึกษาตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งเข้าลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน⁹ แต่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี เมื่อสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ¹⁰ เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอยู่เป็นองค์ประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงตกไป โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยในประเด็นที่ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่¹¹

⁹ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. มีบทบัญญัติที่ทำให้รายได้เงินแผ่นดินส่วนที่เป็นเงินคงคลังเพิ่มมากขึ้น จึงเข้าลักษณะเป็นการรับและรักษา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143(2) แล้ว จึงเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อน (ปรีชา สุวรรณทัต, (5 ธันวาคม 2550). ร่าง พ.ร.บ. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2552, จาก <http://www.naewna.com/news.asp?ID=85432>)

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2551 มาตรา 154

¹¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2551 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2551

ผู้เขียนเห็นว่า การวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าร่างกฎหมายใดมีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่นั้นมีความไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลแต่ละยุคแต่ละสมัย และบางครั้งก็มิได้มีเหตุผลว่าร่างกฎหมายที่เสนอเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เพราะเหตุใด นอกจากนี้ การตีความว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินก็ไม่มีกำหนดขอบเขตหรือวิธีการพิจารณาไว้เลย จึงทำให้ไม่มีความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น หากมีการตีความกว้างเกินไป ก็อาจจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายใด ๆ ได้เลย เนื่องจากร่างกฎหมายส่วนใหญ่จะมีผลกระทบด้านการเงินทั้งสิ้น แต่หากตีความแคบจนเกินไป ก็อาจจะทำให้มีการเสนอร่างกฎหมายเป็นจำนวนมากเข้าสู่การพิจารณาของสภา ดังนั้น จึงเป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยได้ประเด็นดังกล่าว เพราะความหมายของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นยังมิได้เป็นประเด็นขึ้นสู่ศาลมาก่อน หากศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้ว ก็อาจทำให้ทราบได้ว่าในทฤษฎีของศาลนั้น ตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินว่าอย่างไร เพื่อผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้มีแนวทางในการนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติต่อไป

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินอย่างชัดเจน เนื่องจากมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลบางส่วนตกเป็นรายได้แผ่นดิน การจัดสรรดังกล่าวมีผลเป็นการนำรายได้ในส่วนนี้ส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน จึงเข้าลักษณะเป็นการรับเงินแผ่นดินตามมาตรา 143 (2) ฉะนั้น ผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ในกรณีของค่าปรับซึ่งผู้เสียค่าปรับต้องเสียค่าปรับอันเนื่องมาจากการละเมิดระเบียบหรือกฎหมายนั้น โดยหลักแล้วแม้จะถือค่าปรับเป็นเงินแผ่นดิน แต่ในทางปฏิบัตินั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีแนววินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าปรับไม่ถือว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ตามมาตรา 143 (2) เนื่องจากรัฐยอมจะไม่หวังที่จะได้รายได้จากผู้ทำผิด หากรัฐหวังรายได้จากผู้กระทำผิดแล้วก็จะเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนกระทำผิดกันมาก ๆ เมื่อถือว่าผู้กระทำผิดต้องเสียค่าปรับเป็นการลงโทษ ดังนั้น ร่างกฎหมายทำนองนี้ก็ไม่จำเป็นต้องให้ฝ่ายบริหารรับรองก่อน ให้รัฐสภาพิจารณาความหนักเบาของโทษก็เป็นการถูกต้องเหมาะสมแล้ว

มีข้อสังเกตว่า ค่าธรรมเนียมนั้นโดยหลักแล้วถือเป็นรายได้แผ่นดินอย่างหนึ่ง ซึ่งหากพิจารณาเช่นนี้แล้ว ร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมย่อมเข้าลักษณะเป็นร่าง

กฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 143 (2) ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีแนววินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิ่ม ลด หรือปรับปรุงค่าธรรมเนียมเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เนื่องจากมีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน¹²

ผู้เขียนเห็นว่าการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่เสนอเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเพียงเพราะเหตุว่ามีบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมเท่านั้น น่าจะไม่เหมาะสมและไม่ถูกต้อง เนื่องจากโดยหลักแล้วค่าธรรมเนียมนั้นจะตราขึ้นโดยกฎหมายลำดับรองที่มีความสัมพันธ์กับองค์กรที่จัดเก็บโดยตรง โดยกฎหมายจะให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมได้ ซึ่งแตกต่างจากภาษีและอากรที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ จึงมีเหตุผลที่จะต้องมีการรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน ดังนั้นร่างกฎหมายที่มีเฉพาะบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมจึงไม่ควรจะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน มิฉะนั้นอาจจะทำให้เกิดความลักลั่นในทางกฎหมายได้ เพราะจะกลายเป็นว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมได้โดยไม่ต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรี ในขณะที่การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อนจึงจะเสนอได้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาลักษณะของค่าธรรมเนียมที่ประธานสภาวินิจฉัยว่าทำให้เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เช่น ค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดี ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว เป็นต้น จะพบว่าเมื่อจ่ายค่าธรรมเนียมไปแล้วรัฐมีสิ่งตอบแทนให้ และอัตราค่าธรรมเนียมที่จ่ายไปนั้นมีความสัมพันธ์เป็นสัดส่วนกับต้นทุนบริการสาธารณะ จึงไม่ใช่ค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นภาษีหรืออากร อย่างไรก็ตาม หากค่าธรรมเนียมมีสัดส่วนที่สูงกว่าการบริการที่ได้รับมาก ก็ควรถือว่าค่าธรรมเนียมดังกล่าวก็เข้าลักษณะเป็นภาษีหรืออากร และเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เพราะค่าธรรมเนียมในลักษณะดังกล่าวนั้นมีลักษณะเป็นภาษีหรืออากรอย่างหนึ่ง เพียงแต่รัฐจัดเก็บในรูปของค่าธรรมเนียมนั่นเอง

¹² เช่น ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่...) พ.ศ. ที่เสนอเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2544 มีบทบัญญัติกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณายกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดี มีผลทำให้รัฐมีรายรับลดลง (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก), ร่างพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่..) พ.ศ. มีบทบัญญัติปรับปรุงบทอัตราค่าธรรมเนียมให้สูงขึ้นกว่าเดิม มีผลทำให้รัฐมีรายรับเพิ่มขึ้น (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข) เป็นต้น

(3) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ

ในภาวะเศรษฐกิจบางช่วงประเทศต้องการเงินเพื่อการลงทุน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตัดสินใจก่อนเพื่อนำเงินมาใช้ในกิจการดังกล่าว การกู้เงินมาเพื่อการพัฒนาประเทศทำให้เกิดภาระผูกพันต่อรัฐ และในความรู้สึกของประชาชนเองก็รู้สึกว่ามีส่วนในการเป็นหนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม ฝายบริหารจะทำการก่อนนี้ต่าง ๆ โดยพลการไม่ได้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อน และเมื่อมีการกู้เงินกันเกิดขึ้นก็ย่อมจะต้องมีการขอใช้เงินกู้อะไรนี้เป็นธรรมดา การกู้เงินต่าง ๆ นั้น รัฐจะต้องคำนึงถึงความสามารถและวิธีการที่เหมาะสมในการใช้เงินกู้ ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้เงินกู้ก็มักจะอยู่ในกฎหมายซึ่งให้อำนาจในการกู้เงินนั่นเอง

การค้ำประกัน คือ การที่รัฐบาลยอมเข้าผูกพันในการรับประกันหนี้ให้แก่หน่วยราชการ องค์การของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น ในการนี้หากหน่วยราชการ องค์การของรัฐ และรัฐวิสาหกิจไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ รัฐบาลก็ต้องรับผิดชอบชดเชยหนี้สินแทนเสมือนเป็นผู้กู้เอง

การดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ ได้แก่ การนำเอาหลักทรัพย์ของรัฐโดยใช้หุ้นของกองทุนของรัฐไปผูกพันกับบุคคลภายนอกโดยไม่มีกฎหมายรับรอง หรือในกรณีที่รัฐบาลต่างประเทศกู้เงินจากประเทศไทย อันทำให้มีผลผูกพันกับงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น

ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 143 (3) จะมีลักษณะที่ก่อให้เกิดความผูกพันแก่รัฐทั้งในปัจจุบันและในอนาคต การเสนอร่างกฎหมายที่มีลักษณะเช่นนี้คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอ

(4) เงินตรา

เงินตราเป็นเครื่องมือสำหรับซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคและบริการ มีราคาแน่นอน และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในการซื้อขายและการชำระหนี้ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา พุทธศักราช 2485 มาตรา 3 เงินตรา ได้แก่ เหรียญกษาปณ์ และธนบัตร โดยเหรียญกษาปณ์เป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายโดยไม่เกินจำนวนที่กำหนดในกฎหมายกระทรวง และธนบัตรเป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายโดยไม่จำกัด ซึ่งเรียกว่า “เงินตามกฎหมาย” จุดมุ่งหมายในการทำเงินให้เป็นเงินตามกฎหมายก็เพื่อที่จะให้เงินนั้นหมุนเวียนได้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

การเสนอร่างกฎหมายที่มีลักษณะเช่นนี้คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐบาล

4.3 การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้นฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นสถาบันที่มีหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินก็เป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่ต้องได้รับพิจารณาจากรัฐสภา ซึ่งจะพบว่าแทบทุกประเทศมักจะกำหนดสิ่งต่าง ๆ เป็นพิเศษสำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเสมอ

4.3.1 เงื่อนไขในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในประเทศไทยจะมีข้อปฏิบัติที่แตกต่างไปจากร่างกฎหมายทั่วไป โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเงื่อนไขการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไว้ในมาตรา 142 วรรคสอง ดังนี้

“ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) (3) หรือ (4) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี”

ตามบทบัญญัติดังกล่าว หากร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ร่างกฎหมายฉบับนั้นจะเสนอได้เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี หากไม่มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีก็ไม่สามารถเสนอได้ บทบัญญัติตามมาตรา 142 นี้สะท้อนให้เห็นข้อความคิดทั่วไปของหลักอำนาจริเริ่มในทางการคลังแผ่นดินโดยฝ่ายบริหาร กล่าวคือ อำนาจริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้นต้องกระทำในนามของรัฐบาลเท่านั้น แม้โดยหลักแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย แต่หากร่างกฎหมายที่เสนอนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน แม้ว่าร่างกฎหมายที่เสนอจะมีความสำคัญเพียงใด หรือมีผู้เข้าร่วมเสนอเป็นจำนวนมากเท่าไร หากไม่มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ไม่สามารถเสนอได้

4.3.2 เหตุผลในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินโดยต้องมีคำรับรองของ นายกรัฐมนตรี

ดังที่ได้กล่าวในหัวข้อที่แล้วว่า การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินมีเงื่อนไขแตกต่างจากการเสนอร่างกฎหมายทั่วไปอยู่ประการหนึ่ง คือ จะเสนอได้เมื่อมีคำรับรองของ นายกรัฐมนตรี ซึ่งการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเช่นนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านก็มีความเห็นว่าเป็นการจำกัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเห็นว่ารัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมีสิทธิเท่าเทียมกัน และหากรัฐบาลไม่สามารถทำได้หรือไม่เห็นด้วย ในฐานะที่รัฐบาลเป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภาอยู่แล้วก็ย่อมที่จะไม่รับหลักการแห่งร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้น ทำให้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นตกไป การจำกัดสิทธิดังกล่าวทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรู้สึกว่าเป็นฝ่ายเสียเปรียบในทางการเมือง และความวิตกอย่างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็คือ เกรงว่าฝ่ายรัฐบาลจะถือโอกาสไม่ให้คำรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีบางท่านถึงกับกล่าวว่า การไม่ให้คำรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเป็นวิธีหนึ่งในการยับยั้งร่างกฎหมายทีเดียว¹³

มีข้อสังเกตว่า แม้ฝ่ายรัฐบาลจะมีเสียงสนับสนุนข้างมากในสภา ถ้ารัฐบาลไม่เห็นพ้องด้วยกับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ก็อาจอาศัยเสียงข้างไม่รับหลักการของกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นได้ แต่หากรัฐบาลนั้นไม่ได้มีเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดเพียงพรรคเดียว หรือสมาชิกพรรครัฐบาลไม่มีวินัยเห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม เสียงข้างน้อยก็อาจเป็นเสียงข้างมากได้ และการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี จะทำให้มีร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเสนอเข้าสู่สภาเป็นจำนวนมากและจะเป็นภาระหนักแก่รัฐบาล ในอันที่จะต้องคอยควบคุมหรือข้อเสียงข้างมากของรัฐบาลไม่ให้รับหลักการแห่งร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ

นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหากมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ย่อมจะเป็นการเพิ่มภาระทางงบประมาณให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างมากในกรณีที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายนั้น ๆ¹⁴ ดังนั้น หากปล่อยให้มีการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินโดยไม่ต้องมี

¹³ วรณี เกตุนุติ, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 1*, น. 20.

¹⁴ ยงเกียรติ อติเศรษฐกุล, “กระบวนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ,” *รัฐสภาสาร*, น. 71, 4 (เมษายน 2529)

คำรับรองของนายกรัฐมนตรีได้ ก็เท่ากับว่าเป็นการให้อำนาจบุคคลดังกล่าวจัดทำงบประมาณได้ เช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร ซึ่งการจัดทำงบประมาณเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ไม่ใช่หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ¹⁵

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับข้อสนับสนุนและข้อโต้แย้งในการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินมีดังนี้¹⁶

ข้อสนับสนุนในการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ได้แก่

1) ทุกประเทศในเรื่องของการเงินของแผ่นดินต้องมอบหมายให้ฝ่ายรัฐบาลจัดทำ และหลักการที่จะทำนั้นต้องอยู่แก่รัฐบาล ในประเทศอังกฤษระเบียบข้อบังคับในพาลีเมนต์ยิ่งหนักกว่าของเราเสียอีก คือว่าข้อบังคับเกี่ยวกับการภาษีอากร จะเพิ่ม จะลด จะผ่อน หรือว่าการใช้จ่าย หรือการตรวจสอบ ให้ฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้เสนอฝ่ายเดียวยิ่งแล้วใหญ่ ของเรายังผ่อนผันให้สมาชิกเสนอขึ้นมาได้ แต่ให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ถ้าของเขาแล้วไม่มีโอกาสจะเสนอเลย¹⁷

2) กฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นไม่ได้ถือเอาความสำคัญหรือไม่เป็นเกณฑ์ แต่ถือว่ารัฐบาลเป็นผู้ควบคุมการเงินไว้ กล่าวคือ “พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินควรเสนอได้โดยใครนั้น ไม่เกี่ยวข้องหลัก ก็คือว่ารัฐบาลเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐบาลจะบริหารไปไม่ได้ถ้ารัฐบาลเป็นผู้คุมกระเป๋าเงินซึ่งจำเป็น เป็นการจำเป็นที่ว่ากฎหมายใดที่เกี่ยวกับการเงินนั้นแล้ว รัฐบาลจะต้องรู้เสียก่อน ถ้ากฎหมายผ่านไปแล้ว ว่ารัฐบาลมีเงินมีกำลังเพียงพอหรือไม่ที่จะบริหารราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นได้ โดยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงพยายามที่จะเสนอได้ก็เฉพาะรัฐบาลเท่านั้น สมาชิกเสนอไม่ได้ ที่ท่านกล่าวว่าถ้ามีกิจกรรมสำคัญอื่น ๆ สมาชิกก็ร่วมกันมีจำนวนเท่านั้น เราไม่ได้ถือเอาความสำคัญหรือไม่เป็นเกณฑ์ แต่ว่าเราถือว่ารัฐบาลเป็นผู้ควบคุมการเงินไว้ ท่านจะยอมให้สมาชิกมีทางที่จะไล่รัฐบาลออกได้โดยไม่ต้องใช้วิธีเปิดอภิปราย มีทางหลายอย่างที่เราจะเห็นได้ว่าเป็นการสมควรที่รัฐบาลจะทำ แต่บัดนี้ก็รู้สึกว่าการทำไปไม่ได้เพราะไม่มีเงิน นี่กิจการเช่นนั้น ท่านจะยอมให้สมาชิกเสนอก็ได้โดยถือจำนวนสมาชิกแล้ว สมาชิกก็เสนอขึ้นไป นี่เป็นวิถีทางที่จะให้รัฐบาลออกได้โดยง่ายเหลือเกิน ถ้าจะยอมเช่นนั้น ถ้าการเงินแล้วต้องเป็นรัฐบาลเท่านั้นที่กุมกระเป๋าเงินไว้ ไม่ใช่ถือเอาจำนวนเงินที่มีอยู่เป็นเกณฑ์ เพราะฉะนั้นจึงควรเป็นหลักว่ารัฐบาลเท่านั้น

¹⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5*, น. 243.

¹⁶ นิพนธ์ โลหะกุลวิษ, “หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มงบประมาณ,” (สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), น. 28-33.

¹⁷ เจ้าพระยาศรีธรรมธิเบศ, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 (วิสามัญ) พ.ศ. 2477 ครั้งที่ 12/2477, น. 782.

ที่จะเสนอได้ แต่จะเปิดโอกาสให้สมาชิกเสนอโดยที่มีนายกรัฐมนตรีรับรองก็เพราะว่า อาจจะมีเหตุเหมือนกันที่รัฐบาลเห็นว่าควรมีกฎหมายนี้ เมื่อสมาชิกเสนอขึ้นไปแล้ว นายกรัฐมนตรีได้ดูแล้วก็เห็นสมควรว่า ควรจะเป็นไปได้นี่จึงยอมให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ถ้าไม่มีนายกรัฐมนตรีรับรองแล้ว ถึงแม้จะมีสมาชิกจำนวนเท่าไรก็ไม่สมควรให้ผ่านไปได้ นี่หลักมันเป็นอยู่เช่นนี้ไม่ใช่เรื่องสำคัญหรือไม่สำคัญ”¹⁸

3) เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอกฎหมายที่จะทำให้ต้องใช้จ่ายเงิน โดยไม่รู้ว่าจะมีเงินหรือไม่ กล่าวคือ “การเสนอร่างกฎหมายการเงินนั้นจะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีเสียก่อน ที่จะเป็นเช่นนี้เนื่องจากว่า เรื่องเกี่ยวกับการเงินการทองนั้น ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่จะรู้ถึงสถานการณ์อันแท้จริง รายได้และรายจ่ายมีอยู่เท่าไร พอจนเจือประเทศตลอดปีงบประมาณใหม่ ฝ่ายบริหารย่อมรู้อยู่เต็มอก และถ้าออกกฎหมายอะไรที่จะต้องใช้จ่ายเงินก็จะต้องสำรวจดูกระเป๋าเสียก่อนและแน่ใจแล้วว่ามีเงินพอ ถ้าให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอได้ตามใจชอบ ก็อาจเสนอกฎหมายที่จะทำให้ต้องใช้จ่ายเงินโดยที่ไม่รู้ว่าจะมีเงินหรือไม่ก็คงอับอายขายหน้า ฉะนั้นจึงต้องให้สมาชิกที่จะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อน ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการถามไถ่ว่าจะมีเงินพอหรือไม่นั่นเอง”¹⁹

4) เพื่อป้องกันมิให้คณะกรรมการธิการด้านงบประมาณของรัฐสภาจัดทำงบประมาณขึ้นมาใหม่ แข่งขัน หรือซ้ำซ้อนกับการทำงานงบประมาณของคณะกรรมการธิการของรัฐสภาอีกชุดหนึ่ง หรือที่เรียกว่าคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ “คณะรัฐมนตรีตามความหมายที่เข้าใจกันอยู่ในปัจจุบันนี้ก็คือ คณะกรรมการธิการของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งได้รับเลือกขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยปกติฝ่ายนิติบัญญัติมีคณะกรรมการต่าง ๆ มากมายหลายชุดด้วยกัน แต่คณะรัฐมนตรีเป็นคณะกรรมการที่สำคัญที่สุด”²⁰

ข้อโต้แย้งในการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ได้แก่

1) เป็นการตัดสิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิไว้ กล่าวคือ ถ้ามีบทบัญญัติในทำนองที่ว่าห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มงบประมาณ (กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน) ให้ได้

¹⁸ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 61/2491, วันจันทร์ที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2492, น. 2555-2556.

¹⁹ กวี อิศริวรรณ, ปริทรรศน์รัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สุทธิตสารการพิมพ์, 2529), น. 372-373.

²⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภาในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 14, 3 (กันยายน 2527).

แต่เพียงฝ่ายบริหารเท่านั้น “ก็เป็นการไม่สมควรอย่างยิ่งทีเดียว เป็นการตัดสิทธิสมาชิก สมาชิกควรจะมียุติธรรมเต็มที่ เพราะรัฐธรรมนูญของเราก็ได้ให้สิทธิแก่คนไทยทั้งหลายว่ามีสิทธิจะทำอะไรทุกอย่างก็ตาม ในการอะไรก็ตาม ถ้าหากว่าเราไปบัญญัติตัดสิทธิสมาชิกในสภาแล้ว ก็ดูเหมือนไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ”²¹

2) รัฐบาลมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ไม่มีหน้าที่จัดการริเริ่มงบประมาณ กล่าวคือ “รัฐบาลเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดิน ก็เมื่อมีหน้าที่ต้องทำงานตามมติของสภา ก็เมื่อสภาเห็นว่าการใดเป็นประโยชน์และออกเป็นพระราชบัญญัติบังคับแล้ว ก็ควรที่รัฐบาลจะรับไปปฏิบัติ ไม่ใช่ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียวที่จะจัดการเรื่องภาษีอากรหรือเรื่องใด ๆ ทั้งสิ้น”²²

3) อำนาจออกกฎหมายคืออำนาจนิติบัญญัติ อยู่ในสภาพบังคับของสภามีใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร “ก็เมื่ออำนาจอยู่ทางสภาแล้ว เหตุใดจึงจะไปเรียนทางฝ่ายบริหารเสียก่อน... ในรัฐธรรมนูญมีว่าสภา มีหน้าที่ควบคุมการบริหารแผ่นดิน เฉพาะเกี่ยวกับการเงิน แต่ว่าข้อบังคับฝ่ายรัฐบาลเป็นการควบคุมสภานี้จะใช้ได้ที่ไหน”²³

4) เป็นการตัดโอกาสของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายตรงข้ามกับฝ่ายรัฐบาลที่จะเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เพราะมีแนวโน้มว่าการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจะไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ “ตามที่รัฐธรรมนูญที่เรากำลังพิจารณากันอยู่นี้ได้ตกลงข้อยุติแล้วว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหลายจะต้องสมัครในนามของพรรคการเมือง นั่นก็หมายถึงว่าเรายอมรับกันว่าต่อไปพรรคการเมืองจะต้องเหลือน้อยลง พรรคเล็กพรรคน้อยจะต้องสูญไป พรรคใหญ่จะแอบซอร์บ (absorb) พรรคเล็กเข้ามาเมื่อเป็นอย่างนั้นในหลักการของพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองก็จะต้องมีบุคคลหรือธุรกิจหรือมีวงงานอะไรสักอันหนึ่งเข้ามาอยู่เบื้องหลัง หรือมาช่วยเหลือพรรคการเมืองนั้น ๆ ให้อยู่รอดและคงไปได้ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนจากวงการอะไรก็ตามแล้ว รัฐบาลนั้นได้เสียงข้างมากแล้วมาเป็นผู้บริหารประเทศ ก็จะต้องอยู่ในลักษณะที่จะรักษาผลประโยชน์หรือป้องกันผลประโยชน์ของกลุ่มที่อยู่เบื้องหลัง อะไรที่อยู่เบื้องหลังก็ตาม เพราะฉะนั้นอีกฝ่ายหนึ่งจึงเป็นฝ่ายที่ไม่ใช่ฝ่ายรัฐบาล ก็ไม่มีโอกาสที่จะเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้เพราะว่าต้องได้รับ

²¹ หลวงวรนิติปรีชา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 (วิสามัญ) พ.ศ. 2477 ครั้งที่ 12/2477, น. 780.

²² เพิ่งอ้าง, น. 780-781.

²³ ชุนวรสิทธิธรรมคุณเวทย์, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 (วิสามัญ) พ.ศ. 2477 ครั้งที่ 12/2477, น. 792.

ความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี เมื่อเป็นอย่างนี้ กระผมจึงเห็นด้วยกับกรรมาธิการว่าสมาชิกควร จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้โดยไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง”²⁴

เมื่อพิจารณาข้อสนับสนุนและข้อโต้แย้งในการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย เกี่ยวด้วยการเงินแล้ว แม้ว่าข้อสนับสนุนและข้อโต้แย้งดังกล่าวจะมีเหตุผลที่มีน้ำหนัก แต่ผู้เขียน เห็นด้วยกับข้อสนับสนุนในการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เนื่องจากการ จำกัดสิทธิดังกล่าวมีขึ้นเพื่อป้องกันการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาที่อาจจะกระทำเพื่อหวังผลทางการเมือง โดยไม่คำนึงถึงความเป็นจริงว่ามีโอกาสจะเป็นไปได้หรือไม่ รวมทั้งรัฐบาลหา ได้เป็นเพียงผู้มีหน้าที่นำเอากฎหมายที่รัฐสภาบัญญัติไปบังคับใช้เท่านั้น เมื่อรัฐบาลเป็นผู้ได้รับ เสี่ยงเข้ามาบริหารประเทศ จึงเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณเพื่อให้รัฐสภา พิจารณานุมัติ รัฐบาลจึงต้องมีความเป็นเอกภาพในงบประมาณแผ่นดิน ประกอบกับร่าง กฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นหากมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ย่อมจะเป็นการเพิ่มภาระทาง งบประมาณให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างมากในการที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายนั้น ๆ ดังนั้น การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจึงมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องให้นายกรัฐมนตรี รับรองก่อน

4.4 การวินิจฉัยและการรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

4.4.1 การวินิจฉัยร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของประธานสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อมีการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 143 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 111 กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าร่างกฎหมายที่เสนอเป็น ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ หากมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างกฎหมายที่เสนอเป็นร่าง กฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่

²⁴ ชนะ รุ่งแสง, รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 65/2517 วันศุกร์ที่ 13 กันยายน 2517 (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา), น. 424.

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 วรรคสี่ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน”

ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคนเป็นผู้วินิจฉัย

การวินิจฉัยร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นเรื่องที่ลึกซึ้งและละเอียดอ่อนมาก การวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่เสนอเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ถ้าจะพิจารณาให้รอบคอบและรัดกุมแล้วต้องอาศัยการประมวลความรู้จากหลายศาสตร์ เช่น นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็จะต้องอาศัยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการวินิจฉัยเพื่อหาความหมายต่าง ๆ จากถ้อยคำที่บัญญัติประกอบกับอาศัยหลักการในเรื่องการเงินการคลังอันเกี่ยวข้องกับงบประมาณของแผ่นดิน มิฉะนั้นอาจทำให้การวินิจฉัยไม่สมบูรณ์ เหมาะสม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

แนวทางในการวินิจฉัยร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของประธานสภาผู้แทนราษฎรมีดังนี้²⁶

1) การพิจารณาวินิจฉัยควรที่จะพิจารณาร่างกฎหมายนั้นทั้งฉบับ ตั้งแต่หลักการเหตุผล บันทึกรูปสาระสำคัญ และรายละเอียดของร่างกฎหมาย มิใช่พิจารณาแต่เฉพาะชื่อร่างกฎหมายหรือบางส่วนของร่างกฎหมาย เพราะอาจทำให้เกิดความผิดพลาดได้ เช่น ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. หากจะพิจารณาแต่เฉพาะชื่อร่างพระราชบัญญัติก็จะเข้าใจว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งเข้าลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน แต่บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินั้นมีเนื้อหาสาระในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานประเมิน ไม่ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลงแก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร จึงไม่เข้าลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ในกรณีเช่นนี้หากไม่ได้พิจารณาในรายละเอียดของร่างกฎหมายก็อาจทำให้การวินิจฉัยผิดพลาดได้

2) การพิจารณากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น การพิจารณาแต่เพียงร่างกฎหมายที่เสนอมานั้นยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะกฎหมายต่าง ๆ อาจผูกพันเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นด้วย ฉะนั้น จะต้องศึกษาด้วยว่ามีลักษณะเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ และกฎหมายนั้นมีผลบังคับที่จะกระทบกระเทือนถึงลักษณะเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เช่น ร่างพระราชบัญญัติประเภทที่เป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินั้นมิได้บัญญัติข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการเงิน หากพิจารณาแต่เพียงเท่านี้อาจไม่เข้าลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน แต่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²⁶ วรณี เกตุนุติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 39-41.

มาตรา 42 ได้กำหนดเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่าต้องชดใช้ค่าทดแทนภายในเวลาอันสมควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกในการเวนคืนนั้น และมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดการจ่ายค่าทดแทนและค่าทำขวัญ ดังนั้น แม้ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะไม่ได้บัญญัติถึงการชดใช้ค่าทดแทนหรือค่าทำขวัญ แต่มีผลให้ต้องจัดสรรเงินเพื่อเป็นค่าทดแทนและค่าทำขวัญตามกฎหมายอื่นที่ได้กล่าวมา ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

3) การพิจารณาร่างกฎหมายว่ามีสาระสำคัญว่าด้วยการเงินตามความหมายของคำว่า “เกี่ยวกับการเงิน” ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 143 กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีการพิจารณาดังนี้

3.1) การพิจารณาตามตัวอักษร คือ พิจารณาว่ามีข้อความใดที่เข้าหลักเกณฑ์ของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ หากมีข้อความปรากฏก็ถือว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน หากไม่มีข้อความปรากฏก็ถือว่าไม่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งการพิจารณาในลักษณะนี้เป็นการพิจารณาในความหมายอย่างแคบ

3.2) การพิจารณาตามข้อเท็จจริง คือ พิจารณาถึงหลักการและเหตุผลที่แท้จริง แม้ว่าร่างกฎหมายนั้นจะไม่มีข้อความใดที่ปรากฏให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ก็ควรจะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน หรือในทางกลับกันร่างกฎหมายนั้นถ้าแม้ว่าโดยบทบัญญัติของร่างกฎหมายนั่นเอง หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีผลกระทบหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกรณีเกี่ยวกับการเงิน แต่ผลกระทบนั้นได้ดำเนินการสิ้นสุดลงแล้ว และในขณะนั้นไม่ผูกพันรัฐทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ร่างกฎหมายนั้นก็มิควรเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งต้องมีการประชุมและมีเบี้ยประชุม หากพิจารณาเฉพาะร่างกฎหมายดังกล่าวก็อาจเข้าลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เนื่องจากรัฐต้องจัดสรรงบประมาณมาเพื่อจ่ายเบี้ยประชุม แต่ปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเบี้ยประชุมอยู่แล้ว การจ่ายเบี้ยประชุมให้แก่คณะกรรมการจึงเป็นการจ่ายตามพระราชกฤษฎีกา ไม่ได้จ่ายเงินตามร่างกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ใช่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

ในระยะหลังนี้นิยมพิจารณาตามข้อเท็จจริงมากกว่า เนื่องจากการพิจารณาตามข้อเท็จจริงจะเป็นการป้องกันการร่างกฎหมายในทำนองเลียงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้

4) การวินิจฉัยต้องคำนึงด้วยว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นต้องการให้ฝ่ายบริหารได้ใช้ดุลยพินิจ เพราะบทบัญญัติเหล่านั้นเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร ฉะนั้นหากเป็นกรณีที่เข้าลักษณะเกี่ยวกับการเงินซึ่งเป็นความกระทบกระเทือนความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน

ก็จะไม่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เว้นแต่ลักษณะของการกระทบกระเทือนนั้นจะมีผลเสียหายอย่างมากต่อเสถียรภาพการเงินของประเทศ

5) การใช้ดุลยพินิจว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่จะต้องพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ หากตีความกว้างหรือแคบเกินไปก็คงจะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไปเสียทั้งหมด หรืออาจไม่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินทั้งสิ้น ฉะนั้นสิ่งใดมีผลกระทบกระเทือนไม่มากนัก หรือที่เรียกว่าไกลเกินกว่าเหตุ ก็ไม่น่าจะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เพราะจะทำให้สมาชิกรู้สึกว่าเป็นอุปสรรคในการทำงาน และขณะเดียวกันหากร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่ควรจะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน แต่วินิจฉัยอย่างไม่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลก็จะรู้สึกว่าเป็นฝ่าฝืนมติบัญญัติก้าวก่ายอำนาจของฝ่ายบริหาร

4.4.2 แนวคำวินิจฉัยร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของประธานสภาผู้แทนราษฎร

ร่างกฎหมายที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ส่วนใหญ่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 143 (1) และ (2) ส่วนกรณีตาม (3) และ (4) ไม่มีปัญหาในการวินิจฉัย เนื่องจากมีความหมายที่ชัดเจนอยู่แล้ว โดยสามารถสรุปแนวคำวินิจฉัยร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนี้²⁷

1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร ได้แก่

- การตั้งภาษีหรืออากร เช่น การกำหนดให้ผู้รับมรดกต้องเสียภาษี การกำหนดให้ การส่งยางออกนอกราชอาณาจักรต้องเสียอากร จากเดิมที่ไม่ต้องเสีย เป็นต้น

- การยกเลิกภาษีหรืออากร เช่น การยกเลิกเงินรัชชูปการ การยกเลิกการเก็บเงิน ค่านา เป็นต้น

- การลดภาษีหรืออากร เช่น การลดหย่อนภาษีจากดอกเบี้ยเงินกู้ การลดภาษี โรงเรือนและที่ดิน เป็นต้น

- การเปลี่ยนแปลง แก้ไข ภาษีหรืออากร เช่น การกำหนดให้ผู้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบไม่ต้องนำเงินที่จ่ายร้อยละหนึ่งจุดห้าให้กับองค์การ

²⁷ รวบรวมคำวินิจฉัยร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของประธานสภาผู้แทนราษฎร จากสำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่เสนอความเห็นในเบื้องต้นเพื่อประกอบการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร

นำไปรวมคำนวณเป็นมูลค่าของภาษี การเปลี่ยนแปลงแก้ไขค่าภาคหลวง การยกเว้นภาษีเงินได้ จากค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือจากบริการค่าตอบแทน หรือเงินบริจาคเพื่ออนุรักษ์ สัตว์ป่าและธรรมชาติ การยกเว้นภาษีเงินได้ที่รัฐให้การสงเคราะห์ การยกเว้นค่าธรรมเนียมบาง ประเภทสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน เป็นต้น

- การวางระเบียบบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร เช่น การอนุญาตให้เกษตรกร จำหน่ายผลิตภัณฑ์จากเกษตรกรรมโดยไม่ต้องปิดอากรแสตมป์ การให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากร บางประเภทแก่หน่วยงาน หรือองค์กรของเอกชน หรือองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น

2) การจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของ แผ่นดิน ได้แก่

- การจัดสรรเงินแผ่นดิน ได้แก่ การจัดตั้งหน่วยงานของราชการหรือองค์กรของรัฐ เพิ่มขึ้นใหม่ เช่น การจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ การจัดตั้งองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพ ของรัฐสภามีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ การกำหนดให้มีคณะกรรมการ องค์การอิสระผู้บริโภครวมและจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการอิสระผู้บริโภคเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็น นิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการอิสระผู้บริโภค การกำหนดให้ตั้งสำนักงาน เลขาธิการคณะกรรมการการประกอบกิจการค้าปลีกหรือค้าส่งขึ้นในกรมการค้าภายใน กระทรวง พาณิชย์ เป็นต้น การเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานอันอาจจะต้องเพิ่มบุคลากรเพื่อ ดำเนินการ เช่น การกำหนดให้ตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น โดยให้สำนักงานปลัด กระทรวงการคลังทำหน้าที่เลขาธิการคณะกรรมการและดูแลการประกอบธุรกิจติดตามทวงหนี้ ทำให้ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นจากเดิม เป็นต้น การที่รัฐบาลต้องให้เงิน อุดหนุนแก่หน่วยงานเอกชนหรือองค์กรของรัฐเพื่อดำเนินการ เช่น การกำหนดให้รัฐต้องจัดสรร เงินทุนประเดิมและเงินอุดหนุนให้กองทุนทรัพยากรน้ำ เป็นต้น การจัดสรรงบประมาณเป็นเงิน สมทบกองทุนกรณีจำนวนเงินไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น การกำหนดให้รัฐต้องตั้ง งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางและสวนปาล์มในกรณีที่ เงินกองทุนไม่พอสำหรับใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุน เป็นต้น การแก้ไขปรับปรุงบัญชีอัตรา เงินเดือนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกำหนดให้ข้าราชการการเมืองได้รับเงินเดือนหรือเงิน ประจำตำแหน่ง การกำหนดเงินค่าธรรมเนียม ประโยชน์ เงินรางวัล เงินประจำตำแหน่ง ค่าพาหนะ ค่าที่พัก และค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ การดำเนินการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของรัฐ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดซื้ออสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์

เพื่อดำเนินการในกิจกรรมของรัฐ การกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณบ้านอายุขึ้นใหม่เพื่อนำมาใช้กับผู้ที่ได้รับบ้านอายุอยู่แล้วและผู้ที่จะได้รับในอนาคต เป็นต้น

- การรับเงินแผ่นดิน ได้แก่ การกำหนดให้สิ่งที่ยึดหรืออายัดตกเป็นของแผ่นดิน การทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น เช่น การกำหนดให้โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เพื่อขายคืนให้แก่ทายาทตามกฎหมายของผู้ถือสิทธิเดิมและผู้ที่ครอบครองมาไม่น้อยกว่าสามสิบปี ทำให้รัฐได้รับเงินค่าขายที่ดินคืนจากราษฎร การแก้ไขอัตราค่าธรรมเนียม ทำให้รัฐมีรายรับจากค่าธรรมเนียมที่เพิ่มขึ้น เช่น การปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมทำร่างพระราชบัญญัติ ทำให้รัฐมีรายรับเพิ่มขึ้นจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่สูงขึ้น เป็นต้น การยกเว้นรายได้หรือค่าธรรมเนียมหรือผลประโยชน์บางประเภทไม่ต้องนำส่งรัฐ เช่น การกักเงินค่าธรรมเนียมจากใบอนุญาต ทำให้รัฐขาดรายได้จากค่าธรรมเนียมที่กักไว้ไม่ต้องนำส่งคลัง การกำหนดให้มูลนิธิและสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับยกเว้นค่าธุรกรรมเนียมในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค การกำหนดให้รายได้ของสำนักงานไม่ต้องนำส่งคลัง การยกเลิกเก็บค่าพันธุ์ข้าว และเมล็ดพันธุ์พืชแก่เกษตรกร การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเพื่อดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองทำประโยชน์ที่ดินให้กับประชาชนที่ครอบครองที่ดินดังกล่าว ทำให้รัฐขาดรายรับจากค่าเช่าที่ดินละค่าธรรมเนียมจากการเข้าทำประโยชน์จากป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น

- การจ่ายเงินแผ่นดิน ได้แก่ การกำหนดให้รัฐต้องชดใช้เงินค่าเสียหายในกรณีต่าง ๆ เช่น การกำหนดให้รัฐต้องชดใช้เงินในกรณีที่มีการทำลายซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาดแก่เจ้าของสัตว์ การกำหนดให้รัฐต้องจ่ายเงินทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือการยกเลิกสัมปทานต่าง ๆ เป็นต้น

- การโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ได้แก่ การโอนงบประมาณบุคลากรสิทธิต่าง ๆ กิจการ หนี้สิน และทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งไปยังหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง เช่น การโอนกิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน และงบประมาณขององค์การสวนยาง กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง กิจการและงบประมาณบางส่วนของกรมวิชาการเกษตรไปเป็นของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ เป็นต้น

3) การกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ บทบัญญัติมาตรา 143(3) ในทางปฏิบัติไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการวินิจฉัย เพราะหากร่างกฎหมายใดมีเนื้อหาที่เป็นการก่อหนี้ของรัฐบาล อันมีผลทำให้รัฐต้องจ่ายดอกเบี้ยและชำระคืนต้นเงินกู้แก่ผู้ให้กู้ในอนาคต หรือเป็นร่างกฎหมายที่มีผลผูกพันให้รัฐต้องรับภาระในทางการเงิน ก็

เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามอนุमतรานี้ เช่น พระราชบัญญัติกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของต่างประเทศ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะการวิวัฒนาการ พ.ศ. 2506 พระราชบัญญัติกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 เป็นต้น

4) เงินตรา

บทบัญญัติมาตรา 143(4) ในทางปฏิบัติไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการวินิจฉัย เนื่องจาก การเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นหน้าที่ของรัฐบาล โดยกระทรวงการคลังมีอำนาจในการจัดทำ และนำออกใช้ซึ่งเหรียญกษาปณ์ และธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจจัดทำ จัดการ และนำออกใช้ซึ่งธนบัตรของรัฐบาล ตัวอย่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเงินตรา ได้แก่ พระราชบัญญัติเงินตราในภาวะฉุกเฉิน พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติระบบเงินตราชั่วคราว พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ. 2498 เป็นต้น

4.4.3 ขั้นตอนในการรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งให้ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 111 แล้ว²⁸ นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่พิจารณาว่าจะให้คำรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรีมีขั้นตอนตามลำดับ ดังนี้

1) พิจารณาขั้นต้นว่าร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นเกี่ยวข้องกับกระทรวงใด เพื่อจะส่งร่างกฎหมายไปให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องพิจารณาเสนอความเห็นในรายละเอียด ผลดีและผลเสีย โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อประกอบการพิจารณาของ

²⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 111 กำหนดว่า

“ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตามมาตรา 142 (2) (3) และ (4) ของรัฐธรรมนูญเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาแจ้งผู้เสนอทราบ หากผู้เสนอไม่คัดค้านความเห็นของประธานสภายามายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ส่งคำแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีกรณีเป็นที่สงสัยตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญ ก็ให้ประธานสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง...”

นายกรัฐมนตรี ขณะเดียวกันก็แจ้งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทราบ ว่า ร่างกฎหมาย เกี่ยวด้วยการเงินดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของส่วราชการที่เกี่ยวข้อง

2) เมื่อได้รับข้อคิดเห็นจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่กระทรวงที่เกี่ยวข้องเสนอข้อคิดเห็นว่าไม่ควรรับรองร่างกฎหมายนั้น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะนำ ข้อคิดเห็นที่ไม่ควรรับรองกราบเรียนนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการไม่รับรอง แล้วจึงแจ้งให้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทราบ พร้อมทั้งนี้ก็แจ้งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทราบด้วย แต่ถ้ากระทรวงที่เกี่ยวข้องเสนอข้อคิดเห็นว่าควรให้การรับรองได้ หรือมีข้อสังเกตบาง ประการเกี่ยวกับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะเสนอให้ คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้ง

3) ขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในคณะกรรมการประสานงานสภา ผู้แทนราษฎรพิจารณานั้น เท่าที่เคยปฏิบัติมาประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนสภา ผู้แทนราษฎรจะมีคำสั่งให้นำเข้าพิจารณาโดยตรงหรือให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ พิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์ว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีผ่านมายัง คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายเดียวกับร่าง กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (ซึ่งปกติส่วราชการจะเสนอความเห็นว่าเป็นสมควรรับรอง) สำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรีก็จะบรรจุร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นเข้าพิจารณาพร้อมกัน

4) เมื่อที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นควรนำกราบ เรียนนายกรัฐมนตรีลงนามรับรองได้ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะนำมติของคณะกรรมการ ประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรีต่อไป

5) หากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีก็จะลงนามรับรอง แล้วส่งร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการ บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนต่อไป

ในทางปฏิบัตินั้นเมื่อร่างกฎหมายถูกส่งไปยังส่วราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณา เนื่องจากมีขั้นตอนต่าง ๆ ทำให้ต้องใช้เวลาาน ถึงแม้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 111 วรรคสอง จะกำหนดว่า “เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง แล้ว หากไม่พิจารณาให้คำรับรองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ ให้ประธานสภาแจ้งเหตุขัดข้อง

ให้ผู้เสนอทราบ”²⁹ แต่ข้อบังคับดังกล่าวก็เป็นเพียงการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีแจ้งเหตุขัดข้องที่ทำให้ไม่สามารถพิจารณารับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการกำหนดระยะเวลาให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาว่าจะให้คำรับรองหรือไม่

สาเหตุที่ทำให้การพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรีล่าช้าก็เนื่องจากว่าหากรัฐบาลมิได้มีนโยบายในเรื่องใด ๆ อย่างแน่ชัดแล้ว ก็ต้องใช้เวลาศึกษาและตัดสินใจ เช่น หากเป็นร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดขึ้นใหม่ ก็จะต้องส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา กระทรวงมหาดไทยก็ต้องส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ จังหวัดเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมและทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย เมื่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นมาแล้ว ก็จะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วมีมติเป็นประการใดก็จะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป มติคณะรัฐมนตรีมีเช่นใดนายกรัฐมนตรีก็จะดำเนินตามนั้น ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการที่นายกรัฐมนตรีใช้เวลานานในการพิจารณาให้คำรับรองร่างกฎหมายแต่ละฉบับ นอกจากเหตุผลเกี่ยวกับขั้นตอนการพิจารณาแล้วยังมีข้อสังเกตบางประการว่า การที่ฝ่ายบริหารไม่ให้คำตอบโดยเร็วก็อาจเป็นผลดีทางการเมือง หากเรื่องนั้นฝ่ายบริหารมีเจตนาจะไม่ให้คำรับรองและประวิงเวลาเอาไว้ ก็จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอยังมีความหวังว่านายกรัฐมนตรีจะให้คำรับรองในวันข้างหน้า เพราะหากแจ้งว่าไม่ให้คำรับรองแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีความรู้สึกไปในทางลบต่อฝ่ายบริหารได้ว่าไม่สนับสนุนร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะเป็นการถูกตัดสิทธิ์ไปเลยทีเดียว³⁰

²⁹ แต่เดิมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร กำหนดว่า หากนายกรัฐมนตรีไม่พิจารณารับรองภายในสิบห้าวัน ให้ประธานแจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมทราบ เพื่อเป็นการกระตุ้นเตือนระยะเวลาในการใช้ดุลพินิจว่าจะให้คำรับรองหรือไม่ให้คำรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

³⁰ อรพิน ผลสุวรรณ ทรายรูป, ระบบการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายการเงิน, รายงานวิจัยเสนอคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), น. 25.

4.4.4 ผลของการรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) (3) หรือ (4) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น หากนายกรัฐมนตรีไม่คำรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินฉบับใด ผลที่ตามมาก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ย่อมไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีให้การรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ก็เท่ากับเป็นการสนับสนุนร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้น เพราะกระบวนการรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรีมีขั้นตอนในทางปฏิบัติหลายขั้นตอน โดยหากรัฐบาลเห็นว่าร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่เสนอตรงกับนโยบายในการบริหารของรัฐบาลและเหมาะสม นายกรัฐมนตรีก็จะชะลอการรับรองไว้ก่อน แล้วจัดเตรียมเสนอร่างกฎหมายซึ่งมีหลักการทำนองเดียวกันเข้าสู่สภา เพื่อให้ได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมและได้พิจารณาไปพร้อมกัน

ดังนั้น หากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรองแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะบรรจุร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ซึ่งจะมีผลที่ตามมา ดังนี้

1) เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบในวาระที่สาม และส่งร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นต่อวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องแจ้งไปด้วยว่าร่างกฎหมายที่ส่งมานั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เพื่อให้วุฒิสภาทราบระยะเวลาในการพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 146³¹ กล่าวคือ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วไปยังวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องแจ้ง

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 146

“ภายใต้บังคับมาตรา 168 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามมาตรา 142 และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ...

ไปด้วยว่าร่างกฎหมายที่เสนอไปยังวุฒิสภาเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับทางการเงิน โดยคำแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ถือเป็นเด็ดขาด ผลที่ตามมาก็คือ วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างกฎหมายนั้นให้เสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งไม่เกิน 30 วัน หากประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้แจ้งไปว่าร่างกฎหมายที่ส่งไปนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับทางการเงิน ก็ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นไม่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับทางการเงิน ซึ่งวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน

2) กรณีเป็นร่างกฎหมายที่ถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 147 หากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับทางการเงิน สภาผู้แทนราษฎรสามารถหยิบยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับทางการเงินดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันทีตามมาตรา 148³²

ร่างกฎหมายใดที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมแล้วสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาและสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นถูกยับยั้ง สภาผู้แทนราษฎรจะหยิบยกร่างกฎหมายที่ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ได้ก็ต่อเมื่อผ่านพ้นไปแล้ว 180 วันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างกฎหมายนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าร่างกฎหมายที่ถูกยับยั้งไว้เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับทางการเงิน สภาผู้แทนราษฎรก็สามารถหยิบยกร่างกฎหมายนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้พ้นระยะเวลา 180 วัน

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 148

“...ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที...”