



บทที่ 4

บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ส่วนที่ 1 วิเคราะห์เหตุผลในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของประธานสภาผู้แทนราษฎร

1.1 เหตุผลที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 125 ได้บัญญัติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง

- (1) การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- (2) การจัดสรร รับ รักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดินหรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- (3) การกู้เงิน หรือการค้ำประกันการใช้จ่ายเงินกู้
- (4) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งในการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งจะให้ได้ให้เหตุผลไว้อย่างไรหรือไม่นั้นเนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มิได้บัญญัติว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแต่อย่างใด และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2528 ก็มิได้บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องแจ้ง เหตุผล ในการวินิจฉัยแต่ประการใด เหตุผลที่นำมาศึกษาจึง เป็นเพียง เหตุผลตามความเห็นของ เจ้า หน้ารัฐสภาในการปฏิบัติงานตามที่ อันเป็นเครื่องช่วยในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยของประธาน สภาผู้แทนราษฎรที่ดีประการหนึ่ง แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัย ตามความเห็นของ เจ้าหน้ารัฐสภา เสนอไปคงมีร่างพระราชบัญญัติหลาย เรื่องที่ประธานสภาผู้แทน ราษฎรวินิจฉัยโดยมิได้คำนึงถึงความเห็นของ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด ความเห็นเจ้าหน้าที่ สภาดังกล่าวมิได้ผูกพันให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้อง เห็นตามด้วยเสมอไป หากเป็นเพียง เครื่องช่วยในการวินิจฉัยประ เภทหนึ่ง เท่านั้น การวินิจฉัยในขั้นสุดท้ายจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตัว ประธานสภาผู้แทนราษฎร เอง โดยแท้

เหตุผลตามความเห็นของ เจ้าหน้าที่รัฐสภาที่ผู้เขียนนำมาศึกษาประกอบนี้เป็น เพียงส่วนหนึ่งที่ประธานได้เห็นชอบด้วยในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบถึง ความมี เหตุมีผลในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการ เงินของประธานสภาผู้แทนราษฎร วิธีหนึ่ง

จากการศึกษาถึง เหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการ เงินที่ประธานสภา ผู้แทนราษฎรได้ให้ไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 นั้น ในทางปฏิบัติปัญหาการวินิจฉัยจะอยู่ที่วรรคที่ 1 และวรรคที่ 2 ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิ เสนอได้ ส่วนวรรคที่ 3 และ 4 เป็นสิทธิเสนอของคณะรัฐมนตรี เสนอดัง ได้กล่าวไว้แล้วใน บทที่ 2 เรื่อง เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

จากตารางดังกล่าว ผู้เขียนขอประมวลเหตุผลของประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่ละสมัยให้เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของ เจ้าหน้าที่รัฐสภาที่ได้ให้เหตุผลประกอบการ พิจารณา วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติของประธานสภาในร่างพระราชบัญญัติแต่ละ เรื่อง ซึ่งแม้จะมีประเด็น คล้ายกันแต่รายละเอียดจะแตกต่างกันแล้วแต่กรณี ๆ ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วย การเงิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 125 วรรคที่ 1 ซึ่ง บัญญัติเกี่ยวกับการตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อนหรือวางระเบียบการ บังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร ตัวอย่างเช่น

1. การยกเว้นภาษีเงินได้จากการที่รัฐให้การสงเคราะห์
2. การวางระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
3. การเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร

4. การลดหย่อนภาษีจากดอกเบี้ยเงินกู้
5. การเปลี่ยนแปลงแก้ไข ค่าภาคหลวง
6. การให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากรบางประเภทแก่หน่วยงานหรือองค์กรของเอกชนหรือองค์กรระหว่างประเทศ
7. การยกเว้นภาษีเงินได้ จากค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือจากบริการค่าตอบแทนหรือเงินบริจาค เพื่ออนุรักษ์สัตว์ป่าและธรรมชาติ
8. การอนุญาตให้เกษตรกรจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากเกษตรกรรม โดยไม่ต้องปิดอาคารแสดง
9. การยกเลิกให้เจ้าของที่ดินยื่นแบบแสดงรายการที่ดินทุก 4 ปี
10. การกำหนดให้ผู้รับมรดกต้อง เสียภาษี
11. การกำหนดประเภทของสถานบริการที่ต้อง เสียภาษี
12. การยกเว้นค่าธรรมเนียมบางประเภทสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือ เอกชน
13. การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมอันถือเป็นรายรับสำหรับการบริการ หรืออนุญาตของหน่วยงานของรัฐแก่เอกชน เป็นต้น

เหตุผลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 125 วรรค 2 ตัวอย่างเช่น

1. การที่รัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยงานเอกชนหรือองค์กรของรัฐ เพื่อดำเนินการ
2. การจัดตั้งหน่วยงานของราชการหรือองค์กรของรัฐเพิ่มขึ้นใหม่ทำให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการ
3. การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดซื้ออสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ เพื่อดำเนินการในกิจกรรมของรัฐ
4. การแก้ไขปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
5. กำหนดให้ข้าราชการการเมืองได้รับเงินเดือน หรือเงินประจำตำแหน่ง
6. การดำเนินการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของรัฐ
7. การกำหนดเงินค่าธรรมเนียม ประโยชน์ เงินรางวัล เงินประจำตำแหน่งค่าพาหนะ ค่าที่พัก และค่าตอบแทน เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ

8. การจัดเก็บจากภาษีหรือค่าธรรมเนียม ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงแก้ไข และยกเลิกภาษีหรือค่าธรรมเนียมอันมีผลต่อรายได้หรือรายจ่ายของรัฐ
9. การยกเว้นรายได้ หรือค่าธรรมเนียมหรือผลประโยชน์บางประเภทไม่ต้องนำส่งรัฐ
10. กิจการที่ทำให้รัฐขาดงบประมาณฯ รายรับของแผ่นดิน
11. การกำหนดค่าสิ่งที่ยึดหรืออายัดตกเป็นของแผ่นดิน
12. การยกเลิกการเก็บค่าพันธุ์ข้าวและ เมล็ดพันธุ์พืชแก่เกษตรกร
13. การที่รัฐต้องจ่ายเงินทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือการยกเลิกสัมปทานต่าง ๆ
14. การโอนงบประมาณบุคลากร, สิทธิต่าง ๆ, กิจการ, หนี้สิน และทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ
15. การกำหนดให้หน่วยงานราชการท้องถิ่นของรัฐมีอำนาจจัดเก็บรายได้จากท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ

จากเหตุผลที่กล่าวไว้จะ เห็นว่ามีหลายข้อที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้เหตุผลในลักษณะขยายความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 วรรคแรกไว้หลายประการ เช่น การตีความว่า การยกเว้นหรือให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากรเป็นการเปลี่ยนแปลงภาษีอากร หรือการยกเว้นสินค้าบางประเภทไม่ต้องปิดอากรแสตมป์เป็นการยกเลิกอากร ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากจะตีความ โดยอาศัยเจตนารมณ์แล้วถือได้ว่า กิจกรรมทุกอย่าง เกี่ยวกับภาษีอากรถือเป็น ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีอากรก็น่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน การตีความดังกล่าวจึงน่าจะชอบแล้ว

ในทางกลับกันหากจะตีความตามตัวอักษร แล้วเห็นว่าตามมาตรา 125 วรรค 1 นั้นไม่มีข้อความบัญญัติเรื่องการยกเว้นภาษีอากรแต่ประการใด หากแต่ประธานสภาได้ขยายความหมายของคำว่า เปลี่ยนแปลงภาษีอากรให้หมายความถึงการยกเว้นหรือให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากรด้วย อันถือได้ว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรได้อาศัยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการตีความดังกล่าว

ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงมีการใช้และตีความทั้งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และตามตัวอักษรควบคู่กันไป สำหรับผู้เขียนเห็นด้วยกับการตีความเจตนารมณ์แท้จริงของรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 แต่การตีความตัวอักษรก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน

หากร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่มีข้อยุ่งยากสามารถตีความตรงตามตัวอักษรได้ ทั้งนี้เป็นการตีความเพื่ออธิบายเจตนารมณ์ แต่ก็ไม่ควรตีความมาตีกว้างหรือแคบจนเกินขอบเขตเจตนารมณ์แท้จริงของรัฐธรรมนูญไป

สำหรับการตีความของประธานสภาผู้แทนราษฎรในวาระนี้ ผู้เขียนเห็นว่าในทางปฏิบัติไม่ค่อยเกิดปัญหามากนัก ปัญหาจะเกิดมักได้แก่การตีความของรัฐธรรมนูญมาตรา 125 วรรค 2 มักมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายโต้แย้งในที่ประชุมไม่เห็นด้วยกับการตีความของประธานสภาผู้แทนราษฎรอยู่เสมอ และจากเหตุผลสรุปดังกล่าว มีข้อสังเกต คือ

การที่รัฐฯดงบประมาณรายรับ นั้นถือเป็นการจัดสรรเงินของแผ่นดินหรือไม่ และการจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน จะต้องกระทำในกำหนดระยะเวลาใด หรือจากหน่วยงานใด และจะต้องเป็นการกระทำโดยตรงหรือโดยอ้อม พระราชบัญญัตินั้นจึงจะมีความหมายเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

จากเหตุผลในทางปฏิบัติ จะเห็นว่าประเด็นแรกการที่รัฐฯดงบประมาณรายรับนั้น ไม่เป็นการทำให้รัฐมีรายรับลดลงหรือรายจ่ายเพิ่มขึ้นแต่ประการใด กับทั้งมิได้เป็นการรักษา รายรับหรือรายจ่ายให้คงอยู่แต่อย่างใด และจะตีความว่าเป็นจัดสรรหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะเป็นการจัดสรร เมื่อมิได้มีผลต่อการแบ่งปันรายรับหรือรายจ่ายของแผ่นดินโดยตรงแต่ประการใด ประกอบกับจะเห็นว่า "การยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม" ประธานตีความว่าทำให้รัฐฯดบรายได้นั้น ค่าธรรมเนียม เป็นเงินเรียกเก็บอันเกิดจากการที่รัฐให้บริการแก่ประชาชนในกิจกรรมบางอย่าง ซึ่งถือเป็นรายได้ประเภทหนึ่ง แต่การยกเว้นนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงรายได้มากกว่าเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 วรรค 2 มิได้บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายได้ รายจ่าย หรืองบประมาณแผ่นดินเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแต่ประการใด กรณีจึงเป็นที่น่าสงสัยว่าการขาดรายรับของแผ่นดินจะอยู่ในความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 วรรค 2 หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยโดยการขยายความตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งประเด็นว่าการกระทำดังกล่าวนั้นกระทบต่อเงินแผ่นดินจึงถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตาม รัฐธรรมนูญแล้ว และจากการสัมภาษณ์ประธานสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งพบว่า "การที่บทบัญญัติ

ในร่างพระราชบัญญัติมีผลกระทบรายได้หรือรายจ่ายแผ่นดินแล้วถือเป็นการเงินทั้งสิ้น"¹

ประเด็นต่อมา การจัดสรร รั้ง รักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน จะต้องดำเนินการดังกล่าวภายในกำหนดระยะเวลาใด หรือจากหน่วยงานใด เนื่องจากกฎหมายมิได้ระบุไว้แน่ชัด ในทางปฏิบัติจะตีความอย่างกว้างมากกว่าคือ หากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นเป็นเรื่องดังกล่าว แล้วไม่ว่ารัฐจะต้องดำเนินการในช่วงใด จากหน่วยงานใดหรือการดำเนินการจะต้องออกกฎหมายมารองรับเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ก่อน ให้ถือเป็นเรื่องที่บัญญัติในวรรคนี้ทั้งสิ้น ซึ่งทำให้เกิดข้อโต้แย้งได้โดยเฉพาะวุฒิสภาเนื่องจากการตีความเรื่องดังกล่าวทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นกลายเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน มีผลให้ระยะเวลาในการพิจารณาของวุฒิสภากำหนดเพียง 30 วัน อาจทำให้พิจารณาพระราชบัญญัติไม่ละเอียดรอบคอบเท่าที่ควรอันก่อให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการนิติบัญญัติและเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญในเรื่องบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาได้ซึ่ง เป็นเรื่องที่น่าสนใจประการหนึ่ง

สำหรับเรื่องนี้ในทางปฏิบัติประธานสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งมีความเห็นว่า "การวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเป็นการวินิจฉัยเบื้องต้น จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในรายละเอียดส่วนลึกว่าการจัดสรร รั้งรักษา หรือโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินจะต้องกระทำภายในกำหนดเวลาใดหรือหน่วยงานใดดังที่วุฒิสภาโต้แย้งแต่อย่างใดไม่"² แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้กว้าง ๆ ไม่ชัดเจนเพียงพอ เปิดช่องให้เป็นอำนาจดุลยพินิจของประธานสภาผู้แทน การวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนในส่วนนี้จึงน่าจะชอบแล้วสำหรับภาวะและสถานการณ์ในปัจจุบันนี้

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าหากพิจารณาถึงการบังคับใช้ของกฎหมาย (Law Enforcement) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและประโยชน์ที่จะได้รับในทางปฏิบัติแล้วผู้เขียนเห็นว่า ข้อโต้แย้งดังกล่าวมีเหตุผลเพียงพอที่ประธานสภาน่าจะนำมาพิจารณาเพื่อประกอบการใช้ดุลยพินิจ วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการวินิจฉัยต่อไปในอนาคตตามแต่กรณีได้เช่นกัน

¹ สัมภาษณ์ บัญจะ เกสรทอง, ประธานสภาผู้แทนราษฎร, 21 กุมภาพันธ์ 2534.

² สัมภาษณ์ บัญจะ เกสรทอง, อ้างแล้วหน้า 145.

1.2 กรณีศึกษา (Case Study)

การศึกษาวิเคราะห์เหตุผลในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติของประธานสภาผู้แทนราษฎรในสมัยต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 นั้น พบว่ามีร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมากที่เสนอเข้าสู่การวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 7 นี้แล้ว ดังนั้นการจะศึกษาถึงเหตุผลในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติของประธานสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวทั้งหมดทุกฉบับจึงไม่อาจกระทำได้ ผู้เขียนจึงจำเป็นต้องศึกษาจากตัวอย่างของร่างพระราชบัญญัติบางฉบับที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยแล้วได้เป็น 3 กรณีคือ ร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แล้วมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกในภายหลัง ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุผลในการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่ละกรณีนั้นอาจพิจารณาได้ดังต่อไปนี้คือ³

1.2.1 ร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ตัวอย่างที่ 1 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ..... (นายชวน หลีกภัย วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เมื่อ 12 กันยายน พุทธศักราช 2529)

³การวิเคราะห์ถึงร่างพระราชบัญญัติตามกรณีศึกษาต่อไปนี้มีวัตถุประสงค์หรือขอบเขตจำกัดเพื่อให้ทราบถึงหลักการเนื้อหาสาระโดยสังเขป ประเด็นวินิจฉัย และผลการวินิจฉัย ตลอดจนเหตุผลประกอบการวินิจฉัยเพื่อตอบปัญหาดังกล่าวเท่านั้น มิได้ศึกษาถึงประวัติความเป็นมา ตลอดจนปัจจัยประกอบภายนอก หรือมูลเหตุในการเสนอ หรือเหตุผลของการเมือง ตลอดจนวัตถุประสงค์ของผู้เสนอแต่ประการใด ซึ่งหากพิจารณาถึงปัจจัยดังกล่าวแล้ว อาจทำให้ทราบถึงความรู้ความเข้าใจของผู้เสนอที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้เป็นอย่างดีคืออีกประการหนึ่ง

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเข้าสู่การวินิจฉัย
ของประธานสภาผู้แทนราษฎร สมัยนายชวน หลีกภัย เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปีพุทธ-
ศักราช 2529 โดยมีหลักการและเหตุผลดังนี้คือ

หลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เหตุผล

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่
ปัจจุบันได้ประกาศใช้มานานแล้ว และมีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่เหมาะสม สมควรปรับปรุง
กฎหมายดังกล่าวเสียใหม่ เพื่อให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว และเป็น
ธรรมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้⁴

สำหรับประเด็นในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเรื่อง เกี่ยว
กับค่าธรรมเนียมในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มีเนื้อหาสาระดังนี้
คือ ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ความหมายของคำว่าเวนคืน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเกี่ยว
ข้องกับการเวนคืน ำให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะ
เวนคืนไว้ก่อนได้ มีการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนและกำหนดค่าหยักวันค่า
ธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์จาก
เจ้าของหรือผู้ครอบครอง และให้เจ้าหน้าที่รัฐจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ภายใน 120 วันนับแต่
วันที่คำสั่งซื้อขาย และกำหนดวิธีการรื้อถอนหรือขนย้ายภายหลังได้ซื้อขายหรือเวนคืนอสังหา-
ริมทรัพย์แล้ว

หลังจากนั้นเมื่อทราบอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้
ตราพระราชบัญญัติขึ้นฉบับหนึ่ง เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวโดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริม

⁴สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ), 27 สิงหาคม 2529.

ทรัพย์อย่างอื่นที่ต้อง เว้นคืน พร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย นอก
จากนั้นได้บัญญัติสิ่งค่าทดแทน และวิธีการเว้นคืนอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนกำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับ
เงินค่าเว้นคืน หากไม่มารับภายในกำหนดตามกฎหมายให้เงินนั้นเป็นของแผ่นดิน

กรณีซึ่งมีปัญหาวิเคราะห์ว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้
มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นอีกฉบับ เพื่อการเว้นคืนเมื่อได้ทราบอสังหาริมทรัพย์และ เจ้าของหรือ
ผู้ครอบครองแล้ว และร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้มีการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจด
ทะเบียนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ระหว่าง เจ้าหน้าที่หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่กับ เจ้าของ
หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนกำหนดให้การร้องขอรับเงิน เจ้าของหรือผู้ครอบ
ครองจะต้องขอรับภายใน 10 ปีนั้น แต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดให้เงินนั้น
ตกเป็นของแผ่นดิน

สำหรับผลคำวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประธานสภาผู้แทน
ราษฎรได้วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยเห็นชอบตามข้อมูลที่เจ้าหน้าที่
รัฐสภานำเสนอว่า "ค่าธรรมเนียมถือเป็นรายรับของแผ่นดิน" เมื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว
บัญญัติให้มีการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการทำนิติกรรมซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ทำให้รัฐขาดรายรับ
จึงถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้วโดยมิได้วินิจฉัยถือว่าร่างพระราชบัญญัติ
ฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับเมื่อใด และการจะบังคับตามกฎหมายฉบับนี้ได้ต้องอาศัยกฎหมายหรือร่าง
พระราชบัญญัติฉบับอื่นหรือไม่แต่ประการใด

และการที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าค่าธรรมเนียมถือเป็น
รายรับของแผ่นดิน การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีเพื่อหาสาระบัญญัติยกเว้นค่าธรรมเนียม
ทำให้รัฐบาลขาดรายรับนั้นเป็นการตีความโดยขยายความหมายของคำว่ารับเงินแผ่นดินให้รวม
ถึงการขาดรายรับด้วย และค่าธรรมเนียมซึ่งรัฐเรียกเก็บให้ถือว่าเป็นรายรับของแผ่นดิน ซึ่ง
หากพิจารณาตามตัวอักษรแล้วจะเห็นว่า รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ค่าธรรมเนียมถือเป็นรายรับ
ของแผ่นดินแต่ประการใด การวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึง เป็นการวินิจฉัยโดยอาศัย
เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่ว่าการยกเว้นค่าธรรมเนียมมีผลกระทบต่อเงินของแผ่นดิน
ดินด้านรายรับ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามเจตนารมณ์
ของรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างนั่นเอง

ตัวอย่างที่ 2 ร่างพระราชบัญญัติการทะ เบียนราษฎร พ.ศ.....

(นายปัญจะ เกสรทอง วิิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เมื่อ 29 กันยายน 2531)

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาเมื่อ 5 ตุลาคม 2531 เป็นเรื่องด่วน เข้าสู่การพิจารณาวิิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรสมัยนายปัญจะ เกสรทอง เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อพุทธศักราช 2531 โดยมีหลักการและเหตุผลดังนี้ คือ

หลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการทะ เบียนราษฎร

เหตุผล

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการทะ เบียนราษฎรที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้ ใช้อย่างคับขันมาเป็นเวลานานแล้วไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ สมควรปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และโดยที่เป็นกฎหมายสำคัญเกี่ยวข้องกับประชาชน สมควรดำเนินการ เพื่อประกาศใช้บังคับ โดยด่วน จึงจำต้องตราพระราชบัญญัตินี้⁵

ประ เติมนานการวิิจฉัยเป็นเรื่อง เกี่ยวกับค่าธรรมเนียม โดยมี เนื้อหาสาระดังนี้คือ บัญญัติถึงความหมายของร่างพระราชบัญญัตินี้ว่า ผู้มีอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติรายละเอียดการจัดทำเลขประจำตัวประชาชน การสำรวจตรวจสอบทะเบียนราษฎร ตลอดจนบทกำหนดโทษ และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติโดย ให้ฝ่ายบริหารออกเป็นกฎกระทรวงจัดเก็บได้

การวิิจฉัย ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราช บัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยให้เหตุผลตามที่เจ้าหน้าที่รัฐสภาเสนอว่า "ค่าธรรมเนียมถือ เป็น รายรับของแผ่นดิน"

⁵สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึก หลักการ และ เหตุผลประกอบร่างพระราช บัญญัติการทะ เบียนราษฎร พ.ศ..... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ), 5 ตุลาคม 2531 .

กรณีจึงมีปัญหาวิเคราะห์ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎกระทรวง เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมมาได้โดยท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับเรียกเก็บ จะถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่

เนื่องจากในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติถึงค่าธรรมเนียมโดยตรงแต่ประการใดคงบัญญัติเพียงให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎกระทรวง เพื่อเรียกเก็บได้เท่านั้น ซึ่งจะเห็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ก็ต้องอาศัยกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารจึงจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ เฉพาะเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ ผู้เขียนเห็นว่าไม่มีเหตุเพียงพอที่จะรับฟังว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แม้จะมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมท้ายร่างพระราชบัญญัติก็ตาม ค่าธรรมเนียมดังกล่าวก็มีผลกระทบต่อเงินแผ่นดินน้อยมาก กรณีต่างกับตัวอย่างแรก ซึ่งโดยเนื้อหาของบัญญัติถึงค่าธรรมเนียมโดยตรง

แต่เนื่องจากการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่จะอาศัยแนวคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรในอดีต ประกอบดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาจึงมักเสนอความเห็นว่าเป็นเรื่องหรือประเด็นดังกล่าวในอดีตประธานสภาผู้แทนราษฎรได้เคยวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและประธานสภาผู้แทนราษฎรก็มักจะเห็นชอบด้วยความเห็นหรือเหตุผลที่เจ้าหน้าที่รัฐสภาเสนอจึงเป็นเรื่องที่น่าสังเกตว่า แม้ประเด็นในการวินิจฉัยจะเป็นเรื่องเดียวกันเช่นเรื่องค่าธรรมเนียมเรื่องการจัดตั้งศาลเป็นต้น แต่หากในรายละเอียดหรือเนื้อหาแตกต่างกัน ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยโดยอาศัยแนวคำวินิจฉัยในอดีตเสมอไป แต่ควรวินิจฉัยถึงเนื้อหาของสาระสำคัญและสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน เพื่อจะปรับเข้ากับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้หรือไม่เพียงใดดังนั้นการวินิจฉัย แม้ประเด็นเดียวกันก็ควรคำนึงถึงรายละเอียดเนื้อหาของสาระเป็นเรื่อง ๆ ไป

สำหรับผู้เขียนแม้จะยอมรับว่าร่างพระราชบัญญัติที่บัญญัติถึงค่าธรรมเนียมปัจจุบันประธานสภาผู้แทนราษฎรมักวินิจฉัยว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเสมอก็ตาม แต่ในประเด็นดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลียมีให้ถือว่าการเรียกเก็บหรือการชำระหรือการจัดสรรค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตหรือค่าธรรมเนียมสำหรับค่าบริการตามกฎหมายที่เสนอขึ้นนั้นเป็นการจัดสรรรายได้ของรัฐบาล อันถือได้ว่าเป็นร่างพระราช

บัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่อย่างใด ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้เขียนจึงยังมีเห็นพ้อง
 ค้ำยัน ประกอบกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ในเรื่องดังกล่าว รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กิจการที่มีผล
 กระทบต่อรายได้หรือรายจ่าย แผ่นดินจึงเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินการที่ร่างพระ
 ราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับการขอคิดและรับรองสำเนารายการน
 ทะเบียนบ้านเพียงฉบับละ 20 บาท ค่าธรรมเนียมดังกล่าวซึ่งอาจถือได้ว่า แทบจะไม่มีผล
 กระทบต่อเงินรัฐบาลเลย ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึง ไม่น่าจะ เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยว
 กับการเงิน

ตัวอย่างที่ 3 ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณา
 คดีภาษีอากร พ.ศ..... (นายอุทัย พิมพ์ใจชน วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการ
 เงิน เมื่อ 30 มิถุนายน พุทธศักราช 2526)

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คณะรัฐมนตรีได้ นำเสนอประธานสภาผู้แทน
 ราษฎร สมัยนายอุทัยพิมพ์ใจชน เมื่อ 28 มิถุนายน พุทธศักราช 2526 เพื่อพิจารณาวินิจฉัย
 โดยมีหลักการและ เหตุผลคือ

หลักการ

จัดตั้งศาลภาษีอากรและให้มีวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร

เหตุผล

โดยที่คดีภาษีอากร เป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่าง ไปจากคดีแพ่ง โดย
 ทว่าไป เพราะ เป็นข้อพิพาทระหว่าง เอกชนกับรัฐอันเนื่องมาจากการประ เหมินหรือการจัดเก็บภาษี
 อากร ซึ่งหากได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาทางด้านภาษีอากร
 โดยเฉพาะก็จะทำให้การพิจารณาคดีภาษีอากร เป็นไปโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น จึงสมควรจัดตั้งศาล
 ภาษีอากรขึ้นเพื่อพิจารณาคดีภาษีอากรโดยมีวิธีพิจารณาคดีเป็นพิเศษ ยกเว้นขั้นตอนและวิธีการ
 ต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบางอย่าง เพื่อให้เกิดการคล่องตัวย้ง
 ขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ประเด็นการวินิจฉัย เป็นเรื่องการจัดตั้งศาล โดยมีรายละเอียด
 เนื้อหาสาระในร่างพระราชบัญญัตินี้คือ การให้ความหมายของคำว่าภาษีอากร และคำว่าศาล

ภาษีอากร การจัดตั้งศาล เขตอำนาจศาล อำนาจหน้าที่ศาลภาษีอากรกระบวนพิจารณาคดีภาษี
 ในศาลภาษีอากร ผู้พิพากษา ตลอดจนการอุทธรณ์โดยบัญญัติได้มีการจัดตั้งศาลภาษีอากรกลางชั้น
 ในกรุงเทพมหานครและจะเปิดทำการเมื่อใดให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา และถ้าจะจัดตั้ง
 ศาลภาษีอากรจังหวัดขึ้นในจังหวัดใด ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติซึ่งจะต้องระบุเขตอำนาจศาล
 นั้นไว้ด้วย และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินเพียงว่า ให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่ศาล ภาษี
 อากรหรือศาลฎีกา ขอให้มาให้ความเห็นได้รับคำปรึกษา คำพาหนะ เดินทางและค่าเช่าที่พัก
 ตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด เท่านั้น นอกจากนั้นไม่มีส่วนใดของร่างพระราชบัญญัตินี้
 บัญญัติถึง เรื่องการเงินแต่ประการใด

กรณีจึงมีปัญหาวิเคราะห์ว่า ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้จะเป็นร่าง
 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ จากการศึกษาถึงเหตุผลที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ใช้
 ในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติพบว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีประเด็นการจัดตั้งศาลประธานสภาผู้
 แทนราษฎรมักวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเพราะการจัดตั้งศาลนั้น รัฐจะ
 ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการโดยมิได้คำนึงว่า การจัดตั้งศาลนั้นจะต้องจัดสรรบ
 งบประมาณเพื่อดำเนินการโดยมิได้คำนึงว่า การจัดตั้งศาลนั้นจะต้องกระทำเมื่อใดหรือต้องมีการ
 บัญญัติกฎหมายอื่น เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ หรือรัฐต้องจัดสรรเงินงบประมาณ อีกหรือไม่ ก็
 ตามร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินทั้งสิ้น

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยเนื้อหาแล้วแทบ
 จะไม่มีส่วนใดหรือมาตราใดบัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรรับหรือจ่ายเงินแผ่นดินเลย ซึ่งหาตีความตาม
 ตัวอักษรแล้วร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่น่าจะ ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่การที่
 ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เป็นการวินิจฉัย
 ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยตีความแบบขยายความว่า การจัดตั้งศาลนั้นรัฐบาลจะต้อง
 จัดสรรเงินสำหรับจัดสร้างอาคารสถานที่ และเพิ่มอัตราผู้พิพากษา บุคลากร เป็นเหตุให้กระทบ
 ต่อเงินแผ่นดินที่รัฐต้องจัดสรรงบประมาณมาเพื่อดำเนินการดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัติประ
 เภทนี้จึงเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และในการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร
 ในสมัยต่อ ๆ มาก็น่าจะวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุผลเดียวกันนี้ตลอดมา

แต่กระนั้นก็ตามในกรณีปัญหาดังกล่าว เคยมีการโต้แย้งการเสนอร่าง
 พระราชบัญญัติประเภทนี้ว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เช่นในการประชุมคณะ

กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีกรรมการท่านหนึ่ง ได้อภิปรายถึงปัญหา ดังกล่าวไว้ว่า

...การตั้งศาลจังหวัดพะเยา ไม่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเงิน เลยแต่ที่นี้ไปอ้างกันว่า อันนี้ต้องใช้เงินก่อสร้าง ซึ่งไม่ตรงเป้าของร่างพระราชบัญญัติการเงิน ซึ่งแท้จริงนั้นเกี่ยวกับภาษีอากร ลดหนี้สินอะไรอย่างนั้น ไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับก่อสร้าง...⁶

และต่อความเห็นดังกล่าวประธานคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติ ได้กล่าวเสริม ว่า

...เป็นที่เข้าใจกันแล้วว่าร่างพระราชบัญญัติอย่างนั้นไม่ใช่การเงิน แม้จะมีการจ่ายเงิน ก็ไม่ใช่การเงิน เพราะไม่ได้บอกในกฎหมายนั้นให้จ่ายเงินโดยตรง...⁷

จากการอภิปรายดังกล่าว เห็นได้ชัดว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีประเด็น ในการจัดตั้งศาลนั้น ในการอภิปรายของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ดังนั้นการที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่มี ประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งศาล เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน อาจเนื่องมาจาก เห็น ว่า "การจัดตั้งศาล เป็นเรื่องใหญ่มีผลกระทบต่อประมาณแผ่นดิน แม้รัฐจะไม่จ่ายเงินโดย ตรงก็ตามก็ควรให้ฝ่ายบริหารพิจารณารับรองให้รอบคอบเสียก่อน"⁸ จึงมีกวินิจฉัยออกมาใน ลักษณะดังกล่าวตลอดมา เพื่อเป็นคุณแก่ฝ่ายรัฐบาลในการบริหารประเทศนั่นเอง ซึ่งผู้เขียนเห็น ว่าแม้ปัจจุบันจะยอมรับว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีประเด็นประเภทนี้จะมีการวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่เมื่อพิเคราะห์ถึงความเห็นโต้แย้งดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่น่าคิด

⁶ อภิปรายของนายसानนท์ สายสว่าง กรรมการ ในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 21 วันพฤหัสบดีที่ 27 เมษายน พุทธศักราช 2521.

⁷ อภิปรายของ นายจิตติ ดิงศภัทย์ ประธานคณะกรรมการ, ในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 21 วันพฤหัสบดีที่ 27 เมษายน พุทธศักราช 2521.

⁸ สัมภาษณ์ นายบัญญัติ เกสรทอง, อ้างแล้วหน้า 145.

ตามแนวคำวินิจฉัยต่อไปในอนาคตอันอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน เนื่องจากการวินิจฉัยของ
ประธานสภาผู้แทนราษฎรขึ้นอยู่กับแนวความคิด สถานการณ์และปัจจัยแวดล้อม ตลอดจนกาลเวลา
ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา จึงต้องติดตามศึกษาถึง เหตุผลในการวินิจฉัยของประธาน
สภาผู้แทนราษฎร กันต่อไป

ตัวอย่างที่ 4 ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.....คณะรัฐมนตรี
เป็นผู้เสนอ (นายบัญชา เกสรทอง วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เมื่อ 29
มิถุนายน พุทธศักราช 2533)

ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกเสนอเข้าสู่การวินิจฉัยของประธาน
สภาผู้แทนราษฎร ในสมัยของนายบัญชา เกสรทอง อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎรรัฐบาลพลเอก
ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีทั้งฉบับร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและร่าง
ของคณะรัฐมนตรี เพิ่มลัทธิให้มีการยกเลิกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ซึ่ง
บัญญัติรื้อถอนเสรีภาพของหนังสือพิมพ์โดยเสนอเท่าที่ทราบทั้งสิ้น 8 ฉบับด้วยกัน ในจำนวนนี้
เสนอในสมัยประธานสภาผู้แทนราษฎร นายชวนหลีกภัย รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็น
นายกรัฐมนตรี วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินทั้ง 2 ฉบับได้แก่

- ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.....ซึ่งนางสุพัตรา มาศดิตถ์
และคณะ เป็นผู้เสนอ ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัย เมื่อ 15 สิงหาคม พุทธศักราช 2529
- ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ..... ซึ่งนาย ทวี ไกรคุปต์
เป็นผู้เสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยเมื่อ 15 สิงหาคม พุทธศักราช 2529 และสมัย
ประธานสภาผู้แทนราษฎร นายอุทัย พิมพ์ใจชน อีก 1 ฉบับ ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรได้
วินิจฉัยว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินคือ ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.....
(คณะรัฐมนตรีเสนอ) วินิจฉัย เมื่อ 9 ธันวาคม พุทธศักราช 2526 ประธานสภาผู้แทนราษฎร
นายบัญชา เกสรทอง อีกจำนวน 5 ฉบับ และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่าเป็นร่าง
พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจำนวน 3 ร่างคือ
- ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ..... ซึ่ง นายอุตร ทองน้อย
กับคณะ เป็นผู้เสนอ ประธานสภาผู้แทนราษฎร วินิจฉัยเมื่อ 28 กันยายน พุทธศักราช 2531

- ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.....ซึ่งนายเจริญ เขาวาน์ประยูร กับคณะ เป็นผู้เสนอ ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยเมื่อ 20 กันยายน พุทธศักราช 2531
- ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ..... ซึ่ง คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัย แล้วเมื่อ 29 มิถุนายน พุทธศักราช 2533 ซึ่งเป็นฉบับที่ผู้เขียนนำมาเป็นตัวอย่างกรณีศึกษาตัวอย่างที่ 4 นี้เอง

ส่วนร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.....อีก 2 ฉบับ ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร คนเดียวกันคือ นายบัญชา เกสรทอง กลับวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติที่นำเสนอไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ได้แก่

- ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ..... ซึ่ง นายจรัส หัวช่วย กับคณะ เป็นผู้เสนอ ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยเมื่อ 10 พฤษภาคม พุทธศักราช 2532
- ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.....ซึ่งนายเสริมศักดิ์ การุณ เป็นผู้เสนอ ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2533

ซึ่งร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.....ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนี้ผู้เขียนจะได้นำไปเป็นตัวอย่างกรณีศึกษานส่วนของการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต่อไป

สำหรับร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ..... ที่คณะรัฐมนตรีเสนอเข้าสู่การวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีหลักการและ เหตุผลดังนี้คือ

หลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์

เหตุผล

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ได้ใช้บังคับมานานแล้ว และมีบทบัญญัติบางประการที่สมควรปรับปรุงแก้ไข เพื่อความเหมาะสมแก่กิจการหนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์โดยยก

เลิกกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เพื่อความเหมาะสมกับสถานการณ์ และสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้⁹

ส่วนประเด็นการวินิจฉัยได้แก่ คำธรรมเนียมมาบอนุญาตประกอบกิจการซึ่ง ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ผู้ขออนุญาตชำระต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นรายได้ของรัฐที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังต่อไป โดยมีคำบัญญัติให้มีสภากาหนดหนังสือพิมพ์ เช่นร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่าน ซึ่งมีบทบัญญัติให้สภากาหนดหนังสือพิมพ์ ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน¹⁰ สำหรับเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับของคณะรัฐมนตรีนี้บัญญัติถึง ความหมายและคำจำกัดความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติ ขอบเขตการบังคับใช้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ คุณสมบัติของผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ ความผิดและบทกำหนดโทษ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมมาบอนุญาต อาจกล่าวได้ว่า เนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้มีส่วนใดมีลักษณะของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเลย คงมีเพียงอัตราค่าธรรมเนียมแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น

กรณีจึงมีปัญหาวิเคราะห์ว่า ร่างพระราชบัญญัติที่โดยเนื้อหาสาระมิได้มีส่วนหนึ่งส่วนใดบัญญัติให้มีลักษณะของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเลยคงมี เฉพาะอัตราค่าธรรมเนียมแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติจะถือเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เพียงใด

สำหรับปัญหาดังกล่าวประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดยเห็นชอบตามเหตุผลที่เจ้าหน้าที่รัฐสภา นำเสนอ คือ "มีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมมีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน ความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 (1)" ซึ่ง

⁹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.....(คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ), 29 มิถุนายน พุทธศักราช 2533.

¹⁰สำนักงานเลขาธิการ รัฐสภา ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ..... (นายอัครทองน้อย กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ส่วนที่ 4 มาตรา 46 ข้อ 2.

ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นการวินิจฉัยโดยอาศัยแนวคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรในอดีตที่เคยวินิจฉัยว่าค่าธรรมเนียมเป็นรายได้ของแผ่นดินร่างพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติเรื่องค่าธรรมเนียมจึงเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

สำหรับผู้เขียน แม้จะยอมรับว่า ความเห็นหรือเหตุผลดังกล่าวปัจจุบันได้รับการยอมรับจากสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ตามแต่ผู้เขียน ขอตั้งข้อสังเกตว่าในเรื่องค่าธรรมเนียมดังกล่าวกฎหมายการเงินในต่างประเทศเช่นประเทศออสเตรเลีย มิให้ถือว่าเป็นรายได้อันมีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินก็ตาม และจากการศึกษาในเรื่องงบประมาณแผ่นดิน พบว่า ค่าธรรมเนียมเหล่านี้เป็นรายได้น้อยมากจนแทบไม่มีความสำคัญต่อการจัดทำงบประมาณแผ่นดินเลย¹¹ ดังนั้นแนวความคิดหรือแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวของประธานสภาผู้แทนราษฎรต่อกรณีดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่น่าจะศึกษาและติดตามยิ่ง ว่าการวินิจฉัยจะยังคงดำเนินไปบนรูปแบบเดิมหรือมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของประธานสภาผู้แทนราษฎรสถานการณ์แวดล้อม และค่านิยมของสังคมที่จะเป็นตัวกำหนดต่อไป

1.2.2 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นมีหลายร่างพระราชบัญญัติ แต่ผู้เขียนจะขอนำมากล่าวเฉพาะร่างที่มีปัญหาได้เถียงในการวินิจฉัย ในประเด็นที่ว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการและสาระ شأنองเดียวกับร่างพระราชบัญญัติซึ่งประธานสภาผู้แทนบางท่านหรือท่านเดียวกันนั้นกลับวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินดังนี้

¹¹ อักษราทร จุฬารัตน, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายการบริหารราชการไทย, หน้า 347.

ตารางที่ 7 แสดงร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	ผู้เสนอ	ประเด็น	ประธาน	เหตุผล
1. ร่างพระราชบัญญัติ อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียม อาวุธปืน (ฉบับที่...) พ.ศ.....	(จำลองเอกจากธรรมนูญ ปัญหาติ๊กกับคณะ)	ค่าธรรมเนียม	นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ (24 ก.ค.22)	ค่าธรรมเนียมมาไม่ช้ ภาษีอากรที่จะถือเป็น รายรับของแผ่นดิน
2. ร่างพระราชบัญญัติควบคุม กิจการเทป และวัสดุ โทรทัศน์ พ.ศ.....	(คณะรัฐมนตรี)	ค่าธรรมเนียม	นายอุทัย พิมพ์ใจชน (24 เม.ย.29)	เห็นชอบตามข้อมูล ที่เจ้าหน้าที่นำเสนอ เพื่อประกอบการ วินิจฉัยว่าค่าธรรมเนียม บางครึ่งเคย วินิจฉัยว่าไม่ เป็น ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงิน
3. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลจรรยาและวิधिพิจารณา คดีจรรยา พ.ศ....	(นายชลินทร์ เผ่าวิบูลย์กับคณะ)	จัดตั้งศาล	นายอุทัย พิมพ์ใจชน (27 พ.ค.28)	มิได้แจ้งเหตุผลเป็น ลายลักษณ์อักษร

ที่มา : กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ปัญหาจากตารางดังกล่าวเห็นจะได้แก่ ปัญหาการวินิจฉัยว่า ค่าธรรมเนียมและการจัดตั้งศาลว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติได้เกี่ยวกับการเงิน เพราะเหตุใด ซึ่งทั้ง 2 ประเด็นดังกล่าวในยุคลงต่อมาได้มีการวินิจฉัยว่า ทั้ง 2 ประเด็นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเงินทั้งสิ้นโดยให้เหตุผลว่าค่าธรรมเนียมถือเป็นรายรับของแผ่นดิน¹² และการจัดตั้งศาลถือเป็นการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน¹³ และในบางครั้งร่างพระราชบัญญัติที่มีประเด็นเดียวกัน ประธานคนเดียวกันนั้นอาจวินิจฉัยต่างกันได้¹⁴ ซึ่งเป็นปัญหานำไปสู่การโต้แย้งซึ่งผู้เขียนจะได้อภิปรายการศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

ส่วนใหญ่ปัญหา ในเรื่องนี้มักเกิดจาก การที่บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องการให้ร่างพระราชบัญญัติของตนที่เสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เพราะจะมีผลให้ต้องส่งไปให้นายกรัฐมนตรีรับรองซึ่งเป็นที่รู้กันดีว่าต้องใช้เวลาและ ไม่ทราบว่าจะได้รับการรับรองหรือไม่จึงพยายามโต้แย้งควาวินิจฉัยดังกล่าวจนถึงที่สุด

¹²ได้แก่ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) วินิจฉัยโดยนายชวน หลีกภัย เมื่อ 12 กันยายน 2529.

¹³ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดที่อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย พ.ศ..... (นายไชยวัฒน์ พรหมประสิทธิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) วินิจฉัยโดยนายปัญจะ เกสรทอง เมื่อ 15 กันยายน 2531.

¹⁴ได้แก่ประเด็นค่าธรรมเนียม โดยนายอุทัย พิมพ์ใจชน อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎรได้เคยวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ..... เมื่อ 20 พฤษภาคม 2528 ว่าเป็นการเงินเพราะค่าธรรมเนียมถือเป็นรายรับของแผ่นดินและวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ..... เมื่อ 24 เมษายน 2529 ว่าไม่เป็นการเงินเพราะค่าธรรมเนียมบางครั้งเคยวินิจฉัยว่าไม่เป็นการเงิน (ซึ่งประเด็นนี้นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ เคยวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่....) พ.ศ..... เมื่อ 24 กรกฎาคม 2522 เพราะค่าธรรมเนียมไม่เข้าภาษีอากรที่จะถือเป็นรายรับของแผ่นดินได้)

เพื่อความเข้าใจถึงร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร
วินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ละเอียดยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงขอวิเคราะห์
ในรูปตัวอย่างกรณีศึกษาดังนี้คือ

ตัวอย่างที่ 1 ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุ
ระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่...) พ.ศ..... นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์
วินิจฉัย เมื่อ 24 กรกฎาคม พุทธศักราช 2522)

ร่างพระราชบัญญัตินี้ จำสับเอก ทรงธรรม ปัญญาดี, นายชัย
ชิดชอบ และนายสง่า วัชรารักษ์ ได้ร่วมกันเสนอเข้าสู่การวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร
สมัยนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พุทธศักราช 2522 โดยมีหลักการและเหตุผล
ดังนี้คือ

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 9 มาตรา 23 มาตรา 62 และอัตราค่า
ธรรมเนียมลำดับที่ 6 และ 7

เหตุผล

เนื่องจากพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด
ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดใบอนุญาตสำหรับผู้มีอาวุธปืนและ
เครื่องกระสุนปืนที่ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไว้หลายชนิด อันเป็นการยุ่งยากและไม่
สะดวกแก่ผู้ที่จะพกพาอาวุธปืนเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตบางฉบับยัง
อยู่ในอัตราที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับภาวะการรบกวน เศรษฐกิจและค่าครองชีพในปัจจุบัน เพื่อ
ความสะดวกแก่ผู้ครอบครองอาวุธปืนและ เครื่องกระสุนปืนในการพกพาและ เพื่อให้ค่าธรรมเนียม
สำหรับใบอนุญาตมีอัตราที่เหมาะสมจึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้¹⁵

¹⁵สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราช
บัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่....)
พ.ศ..... (จำสับเอกทรงธรรม ปัญญาดี กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

สำหรับประเด็นที่สำนักงานการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเรื่อง
 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ภาษีและใช้อาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืนและมีไว้ติดตัวซึ่งอาวุธปืน
 โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเนื้อหาสาระดังนี้คือ ภาษียกเลิก ความในมาตรา 9 แห่งพระราช
 บัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490
 กำหนดประเภทและอายุใบอนุญาต ยกเลิกบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต พ.ศ. 2490 และ
 บัญชีค่าธรรมเนียมใบอนุญาตใหม่แทน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเนื้อหาสาระส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องใบ
 อนุญาตและการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตภาษีและใช้อาวุธปืนและ เครื่องกระสุนปืนและมี
 ไว้ติดตัวซึ่งอาวุธปืน

กรณีจึงมีปัญหาวิเคราะห์ว่าร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีเนื้อหาสาระ เกี่ยว
 กับใช้อาวุธปืนและ เครื่องกระสุนปืนและมีไว้ติดตัวซึ่งอาวุธปืน จะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยว
 ด้วยการเงินหรือไม่อย่างไร

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เสนอในปีพุทธศักราช 2522
 ภายหลังจากมีการใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 เพียงปีเดียว ดังนั้น การวินิจฉัยจึงต้อง
 อาศัยความคิดเห็นและ เหตุผลในสถานการณ์ขณะนั้นช่วยอย่างมากในการวินิจฉัย เนื่องจากมีตัว
 อย่าง หรือแนวคาวินิจฉัยให้ศึกษา เป็นแบบอย่างน้อย โดยหากพิจารณาถึงตัวอักษรตามบทบัญญัติ
 ในรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้ค่าธรรมเนียมอยู่ในความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ
 เงินแต่ประการใด ประกอบกับสมัยนี้เห็นว่าค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตอาวุธปืนมีค่าธรรมเนียม
 อันถือเป็นภาษีอากร เช่นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ทำเหมืองแร่หรือป่าไม้ แต่ประการใด

ประธานสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นจึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่
 มีบทบัญญัติถึงค่าธรรมเนียมใบอนุญาตดังกล่าวไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเนื่อง
 จากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้มีหรือใช้อาวุธปืน ไม่ใช่ภาษีอากรที่จะถือเป็นรายรับของแผ่นดินได้

ซึ่งในสมัยต่อมาร่างพระราชบัญญัติที่มีประเด็นค่าธรรมเนียม ใบ
 อนุญาตมักจะได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเสนอโดยให้เหตุผลว่า
 ค่าธรรมเนียมถือเป็นรายรับของแผ่นดิน มิได้ค้ำประกันว่า ค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะเป็นภาษีอากร
 หรือไม่ดัง เช่นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่ประการใด ผู้เขียนจึงเห็นว่าการวินิจฉัยของประธาน
 สภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นสำหรับสถานการณ์และภาวะ เช่นนั้นก็น่าจะชอบแล้ว

ตัวอย่างที่ 2 ร่างพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทป และ วัสดุโทรทัศน์
พ.ศ..... (นายอุทัย พิมพ์ไจชน วินิจฉัยเมื่อ 24 เมษายน พุทธศักราช 2529)

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เสนอ เข้าสู่การวินิจฉัยในสมัย นายอุทัย
 พิมพ์ไจชน เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2529 เสนอโดยคณะรัฐมนตรีมีหลักการ
 และ เหตุผลดังนี้คือ

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการเทปและ วัสดุโทรทัศน์

เหตุผล

โดยที่ปรากฏว่าปัจจุบันนี้ได้มีการบริการที่เช่า แลกเปลี่ยน หรือ
 จำหน่ายเทปและ วัสดุโทรทัศน์ ก็นับเป็นการจัดฉายหรือให้บริการเกี่ยวกับเทปหรือ วัสดุโทรทัศน์แพร่
 หลายทั้งในกรุงเทพมหานครและในต่างจังหวัด ซึ่ง เทปและ วัสดุโทรทัศน์เหล่านั้นไม่ได้ผ่านการ
 ตรวจสอบพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากไม่ใช่ภาพยนตร์ตามความหมายของพระราชบัญญัติ
 ภาพยนตร์ พุทธศักราช 2473 การที่ไม่มียกเว้นของกฎหมายควบคุมกิจการดังกล่าวย่อมก่อให้เกิด
 เกิดผลเสียหายแก่เยาวชนและศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งยังอาจกระทบกระเทือนถึงความ
 มั่นคงของรัฐอีกด้วย ในการนี้จำเป็นต้องมีกฎหมายควบคุมการค้าเนนกิจการเกี่ยวกับเทปและ
 วัสดุโทรทัศน์ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้¹⁶

สำหรับประเด็นวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก่ คำธรรมเนียม
 ำบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าว ซึ่งแนบท้ายพระราชบัญญัติ ส่วนเนื้อหาสาระรายละเอียดร่าง
 พระราชบัญญัตินี้มีดังนี้คือ บัญญัติถึงความหมายของคำว่า เทปหรือ วัสดุโทรทัศน์ บัญญัติถึงเจ้าหน้าที่ผู้
 มีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ คุณสมบัติผู้ค้าเนนกิจการ รายละเอียดการต่อำบอนุญาต การตรวจ

¹⁶สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกหลักการและ เหตุผลประกอบร่างพระราช
 บัญญัติควบคุมกิจการเทปและ วัสดุโทรทัศน์ พ.ศ..... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

สอบ และการดำเนินงานบริการดังกล่าว ตลอดจนบทลงโทษ ผู้ฝ่าฝืนพร้อมอัตราค่าธรรมเนียม สำหรับใบอนุญาตแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติ

กรณีจึงมีปัญหาวิเคราะห์ว่า ร่างพระราชบัญญัติที่บัญญัติให้มีค่าธรรมเนียม สำหรับใบอนุญาตเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ สำหรับแนวคำวินิจฉัยย้อนอดีตมีทั้งที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีประเด็นดังกล่าว เป็นและไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และจากการศึกษาถึงรายละเอียดร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่พบว่ามีมาตราที่บัญญัติ จะมีลักษณะ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแต่ประการใดคงมีเพียง อัตราค่าธรรมเนียม สำหรับใบอนุญาตแนบท้ายพระราชบัญญัติเท่านั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้ร่างผู้เขียนเห็นว่าน่าจะไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแต่ประการใด ลาพัง เพียงค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ ยังไม่อาจเพียงพอที่จะรับฟัง ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติ ดังกล่าว เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงิน

สำหรับผลการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ร่างผู้เขียนเห็นว่า ไม่ใช่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เนื่องจากประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบตามข้อมูลที่นำเสนอ เพื่อประกอบการวินิจฉัยว่าค่าธรรมเนียมบางครั้ง เคยวินิจฉัยว่าไม่ใช่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งถือเป็นการวินิจฉัยโดยอาศัย แนวคำวินิจฉัยในอดีตของประธานสภาผู้แทนราษฎรตามความเห็นของ เจ้าหน้าที่รัฐสภาที่นำเสนอตนเอง แต่ต่อมาร่างพระราชบัญญัติที่มีประเด็นค่าธรรมเนียมส่วนใหญ่ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแทบทั้งสิ้นแต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ขึ้นอยู่กับกรณีแต่ละกรณี ๆ ไป มิใช่จะวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีค่าธรรมเนียมจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินทั้งหมดแต่ประการใดไม่

ตัวอย่างที่ 3 ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ....

(นายปัญจะ เกสรทอง วินิจฉัยเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2533)

ร่างพระราชบัญญัตินี้ นายเสริมศักดิ์ การุญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอเข้าสู่การพิจารณาของประธานสภาผู้แทนราษฎรสมัย นายปัญจะ เกสรทอง านรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ 28 ตุลาคม พุทธศักราช 2532 โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ร่างผู้เขียนเห็นว่า มีหลักการและเหตุผลดังนี้คือ

หลักการ
ว่าปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ขึ้นใหม่

เหตุผล

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งสมควรจัดให้มีสภาการหนังสือพิมพ์ เพื่อให้ผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ มีการควบคุมกันเองและให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์เช่นเดียวกับนานาอารยประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้¹⁷

สำหรับเนื้อหาของสาระของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกอบด้วยความหมายและคำจำกัดความเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติขอบเขตการบังคับใช้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติ คุณสมบัติ ของผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ เจ้าของสภาการหนังสือพิมพ์ อำนวยการหนังสือพิมพ์ ประเภทสมาชิกวัตถุประสงค์ คุณสมบัติของนายกสภาการหนังสือพิมพ์ อุปนายกสภาการหนังสือพิมพ์ กรรมการและสมาชิกต่าง ๆ อำนวยการที่กรรมการจรรยาบรรณหนังสือพิมพ์ ตลอดจนบทกำหนดโทษของสภาการหนังสือพิมพ์

ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้มีอัตราค่าธรรมเนียมแนบท้าย ร่างพระราชบัญญัติ เช่น ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับอื่น ๆ แต่ประการใด และอีกประการหนึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในส่วนที่ 4 สภาการหนังสือพิมพ์ มีการขีดฆ่าข้อความที่มีลักษณะของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินออก เช่น ค่าธรรมเนียมต่างๆ และ เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อเลี่ยงการวินิจฉัยให้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของประธานสภาผู้แทนราษฎร

กรณีจึงแทบไม่มีปัญหาที่จะต้องวิเคราะห์ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่แต่ประการใด เพราะโดยหลักการเหตุผลและเนื้อหาของสาระ ไม่มีส่วนใดของร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเลย

¹⁷สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.....(นายเสริมศักดิ์ การุญ เป็นผู้เสนอ)

และร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎร นายบัญชา เกสรทอง ได้วินิจฉัยว่า ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงน่าจะชอบแล้ว

ตัวอย่างที่ 4 ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจรรยาและและวิธี
พิจารณาคดีจรรยา พ.ศ..... (นายอุทัย พิมพ์ใจชน วินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยว
ด้วยการเงิน เมื่อ 27 พฤษภาคม พุทธศักราช 2528)

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ นายชรินทร์ เผ่าวิบูลย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ เป็นผู้เสนอ เข้าสู่การพิจารณาของประธานสภาผู้แทนราษฎรสมัยนายอุทัย พิมพ์ใจชน โดยมีหลักการและเหตุผล ดังนี้คือ

หลักการ

จัดตั้งศาลจรรยาและให้มีวิธีพิจารณาคดีจรรยา

เหตุผล

เนื่องจากในปัจจุบันมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการจรรยา เป็นจำนวนมากและเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถที่จะรักษากฎหมายหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยจรรยาได้ ทำให้มีผู้ละเมิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก และเป็นเหตุให้การจรรยาติดขัดตลอดจนเกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายฉวยโอกาสละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์อันมิชอบคั่งนั้น เพื่อให้การดำเนินคดีจรรยาเป็นไปโดยสะดวก ประหยัด รวดเร็ว และเป็นธรรมแก่คู่ความ สมควรจัดตั้งศาลจรรยาขึ้นและให้มีวิธีพิจารณาคดีต่างหาก โดยยกเว้นชั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สำหรับประเด็นที่ใช้นในการวินิจฉัยได้แก่ "การจัดตั้งศาล" โดยมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับความหมายและคำจำกัดความ ของคำว่า คดีจรรยาและศาลจรรยา บัญญัติถึง เขตอำนาจศาลจรรยาอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลจรรยา ระบุให้การจัดตั้งศาลจรรยา จังหวัดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาในศาลจรรยา และวิธีพิจารณาคดี

จรรยาและวิธีพิจารณาคดีจรรยาในศาลจรรยา ตลอดจนบทกำหนดโทษและการอุทธรณ์ ฎีกา คดีจรรยา

จะ เห็นได้ว่า เนื้อหาสาระของบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีส่วนไหนระบุชี้ว่า มีลักษณะของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแต่ประการใด จึงมีปัญหาว่าร่างพระราชบัญญัติลักษณะนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนได้เคยกล่าวไว้แล้วในการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินว่า เกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้งศาลนี้ในการประชุมกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 21 เมื่อวันที่พฤหัสบดี ที่ 27 เมษายน พุทธศักราช 2521 นายจิตติ ดิงศกัทธิ์ ประธานคณะกรรมการ มีความเห็นว่า "การจัดตั้งศาล เป็นที่เข้าใจแล้วว่า ไม่ใช่การเงิน แม้จะมีผู้อ้างว่ารัฐต้องจ่ายเงินในการสร้างอาคารต่าง ๆ การจ่ายเงินนั้นก็ไม่ใช่การเงินเพราะไม่ได้บอกในกฎหมายว่าให้จ่ายเงินโดยตรง" แต่การวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร ในประเด็นดังกล่าวมักจะวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเสมอโดยแท้ เหตุผลว่ารัฐต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อบำเพ็ญการ¹⁸

18 เช่นร่างพระราชบัญญัติจัดศาลจังหวัด ที่อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น พ.ศ..... (นายสันติ อรุโณทัย เป็นผู้เสนอ) นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดที่อำเภอบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา พ.ศ....(นายประจัญ กล้าผจญ เป็นผู้เสนอ) นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเมื่อ 26 มิถุนายน พุทธศักราช 2523, ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดที่อำเภอวานรนิวาส จังหวัดสกลนคร พ.ศ.....(นายอรุณ สุนธิวงศ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) นายชาน หลีกภัย วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเมื่อ 15 ตุลาคม พุทธศักราช 2529 และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ..... (นายพินิจ จันทรสุรินทร์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) นายบุญจะ เกสรทอง วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเมื่อ 5 กันยายน พุทธศักราช 2531 เป็นต้น

ซึ่งประเด็นนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรนายอุทัย พิมพ์ใจชน วินิจฉัยว่า ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยมิได้แจ้ง เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งเห็นว่า เป็นการวินิจฉัยที่มีคำอธิบายแนวคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรในอดีต หากแต่เป็นการวินิจฉัยตรงกับแนวความคิดของนายจิตติ ดิงศรัทธี ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ดังกล่าว ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2521 มาตราใดระบุให้ประธานต้องชี้แจง เหตุผลแต่ประการใด

ดังนั้นการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนในประเด็นนี้จึง ยังมีปัญหาว่า ชอบแล้วหรือไม่เพียงใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องดังกล่าวประกอบกับสภาพการณ์และแนวคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรในอดีตแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวน่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ถึงกระนั้นก็ตามการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจและติดตาม ถึงแนวคำวินิจฉัยต่อไปว่าจะดำเนินไปในทางความเห็นของฝ่ายใด

แต่เนื่องจากกระยะหลังประธานสภาผู้แทนราษฎรมักจะวินิจฉัยตามแนวคำวินิจฉัยในอดีตเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะสมัยนายชวน หลีกภัย ถึงกับ "อาศัยคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนในอดีตมาประกอบใช้ดุลพินิจวินิจฉัยประกอบกับความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความเห็นเจ้าหน้าที่¹⁹ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นการใช้อดุลพินิจพิจารณาที่มีหลักการและเหตุผลที่ค้ำรับฟังยังท่านหนึ่ง คงมีเพียงร่างพระราชบัญญัติบางเรื่องเท่านั้นที่วินิจฉัยต่างไปจากคำวินิจฉัยเดิม และแม้ในต่างประเทศการวินิจฉัยของประธานสภาสามัญในประเด็นยาก ๆ ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็อาจของความเห็นเสมียนสภาสามัญ (The Clerks of the House of Commons) ซึ่งเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อปฏิบัติเก่า ๆ เพื่อนำข้อปฏิบัติเหล่านั้นมาเป็นบรรทัดฐานในการตัดสินใจ และการที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรยึดถือข้อปฏิบัติเก่า ๆ ช่วยทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาเป็นไปอย่างเที่ยงธรรม²⁰

¹⁹สัมภาษณ์ วัจักษณ์ นาควัชร, หัวหน้างานนิติ กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 9 ตุลาคม 2533.

²⁰R.J. Bornes, Op.Cit., pp. 10.

อย่างไรก็ดี ในเรื่องรัฐธรรมนูญคำให้อำนาจวินิจฉัยแก่ประธานสภาผู้แทนราษฎรอย่างเต็มที่แล้ว และไม่มีความหมายหรือข้อบังคับใดที่ลิดีแก่สมาชิกผู้แทนราษฎรโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวได้แล้ว คำโต้แย้งจึงเป็นเพียง ผลที่สะท้อนถึงความไม่พอใจในคำวินิจฉัยเท่านั้น

สำหรับแนวทางการแก้ไขของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปัจจุบันได้แก่ การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะ เลี่ยงมิให้มีข้อความที่แสดงถึงลักษณะ ของร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน เช่น การตัดบัญชีค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติออก เพื่อให้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติธรรมดา มิได้มีค่าธรรมเนียมอันทำให้ประธานสภาผู้แทนวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงิน แล้วค่อยแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ จนเข้าลักษณะ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน อันเป็นวิธีการหนึ่งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนิยมมาใช้ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อผลทางการเมืองหรือประโยชน์อย่างอื่นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอ หรือเพื่อหน้าที่อันชอบธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ก็ขึ้นอยู่กับเจตน์เจานงสมาชิกผู้เสนอแต่ละคน ตัวอย่างในเรื่องดังกล่าวผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไป

1.2.3 ร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้วมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกในภายหลัง

จากปัญหาเรื่อง "ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอเข้าสู่สภา ซึ่งไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่ในชั้นกรรมาธิการได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจนเข้าลักษณะ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วจะถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ที่จะต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 หรือไม่" นั้นอันเบื้องต้น ขอทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติของประธานสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่ากรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ให้อำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้วินิจฉัย" และมาตรา 127 วรรค 4 ว่า "การที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภา ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งไปด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไปนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คำแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ถือเป็นเด็ดขาด"

ข้อสัง เกตุจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว เห็นได้ชัดว่า ค่าจ้าง
ของประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไปยังวุฒิสภานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติ
เกี่ยวกับการเงินค่าจ้างนั้นน่าถือเป็นเด็ดขาด กล่าวคือ วุฒิสภาไม่มีสิทธิจะโต้แย้งคัดค้านแต่
ประการใด แต่มีปัญหาว่าวุฒิสภาจะอุทธรณ์ต่อประธานรัฐสภาหรือห้องศาลได้หรือไม่ เพราะบท
บัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติให้เป็นที่สุด ดังเช่น รัฐธรรมนูญของต่างประเทศซึ่งบัญญัติว่าเมื่อประธาน
สภา (สามัญ) การรับรองร่างพระราชบัญญัติว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน" แล้ว
ก็จะได้บันทึกไว้ในสมุดรายงานการประชุมโดยมีฉบับที่กติดกับชื่อร่างพระราชบัญญัติ และในรับ
รองนี้เป็นอันเด็ดขาดสำหรับการทั้งปวงและจะโต้แย้งในโรงศาลไม่ได้²¹

และจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ว่า "ให้ประธานสภาผู้แทนรับรองร่าง
พระราชบัญญัติใด ซึ่งตนเห็นว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินว่าเป็นร่างพระราช
บัญญัติเกี่ยวกับการเงินและในรับรองนั้น เป็นที่สุดและเด็ดขาด เว้นไว้แต่ว่าปัญหาในเรื่องที่ว่า
ร่างพระราชบัญญัตินั้น จะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ จะได้ถูกส่งไปให้คณะ
กรรมาธิการ เรื่องเอกสิทธิ์ (Committee of Privileges) ตามบทบัญญัติข้างท้ายในข้อนี้"²²

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศดังกล่าวทั้ง 2 จะเห็นได้ว่า
เขาจะบัญญัติถึงอำนาจในการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ชัดเจนมาก กล่าว
คือจะบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจเด็ดขาดและโต้แย้งในโรงศาลไม่ได้ ก็เท่ากับเป็นที่สุดนั่นเอง และ
อีกประเทศหนึ่งบัญญัติอำนาจดังกล่าวไว้เป็นที่สุดและเด็ดขาด ซึ่งชัดเจนตัดปัญหาการโต้แย้งทั้ง
ปวงได้อย่างดี

ปัญหาการรับรองหรือวินิจฉัยหรือการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยว
ด้วยการเงิน ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 ว่าเป็นเรื่องทางประวัติศาสตร์ (เกี่ยวกับ
อภิสิทธิ์ของสภาสามัญ) ของประเทศอังกฤษว่าในเรื่องดังกล่าวเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร
โดยเฉพาะวุฒิสภา ไม่มีสิทธิในเรื่องดังกล่าว

²¹รัฐธรรมนูญประเทศออสเตรเลีย ปี ค.ศ.1900, มาตรา 3.

²²รัฐธรรมนูญรัฐไอริชเสรี ปี ค.ศ.1922, มาตรา 35.

สำหรับปัญหาทางปฏิบัติในเรื่องค่าจ้างของประธานสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ถือเป็นเด็ดขาดแต่มีได้บัญญัติให้เป็นที่สุด อันจะโต้แย้งทางศาลมิได้แต่ประการใด ดังเช่นในต่างประเทศ ประกอบกับปัจจุบันยังไม่มี การโต้แย้งถึงขนาดดังกล่าว คงเป็นเพียงมีการตัดพ้อจากฝ่ายวุฒิสภา โดยเฉพาะจากกรรมาธิการการปกครอง (มีนายไอสถ โกสิน เป็นประธานกรรมาธิการ) ทั้งนี้เนื่องจากค่าจ้างของประธานสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว มีผลบังคับให้วุฒิสภาต้องริบพิจารณาร่างฉบับดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน²³

ดังนั้นจึง เห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดำเนินไปในลักษณะ ประนีประนอมกันมากกว่า

ส่วนปัญหา คำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญ มิได้บัญญัติให้ เป็นเด็ดขาด และเป็นที่สุดแต่ประการใด ดังนั้น คำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงอาจมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในภายหลังได้หรือไม่ ในทางปฏิบัติได้เกิดปัญหาดังกล่าวเช่นกัน ดังจะเห็นได้จาก การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ..... ซึ่งมีผู้เสนอรวม 3 ฉบับ คือ

1. คณะรัฐมนตรี
2. นายสราวุธ นิยมทรัพย์กับคณะ
3. นายสุรินทร์ พิศสุวรรณกับคณะ

ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 13/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ 28 พฤษภาคม 2530 ทั้งนี้เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมิได้บัญญัติให้รัฐมีรายได้จากผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยแต่ประการใด ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 11 ซึ่งระบุว่า "นอกจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยอาจมีรายได้"

²³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 127.

- (1) เงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย
- (2) ทรัพย์สินซึ่งมีผู้ให้แก่มหาวิทยาลัย

รายได้ของมหาวิทยาลัย ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ"

ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการและตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 26 คน ขึ้นพิจารณา คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุ ซึ่งมหาวิทยาลัยปกครองดูแลอยู่หรือใช้ประโยชน์ ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุ ซึ่งมหาวิทยาลัยปกครองดูแลอยู่หรือใช้ประโยชน์ ให้เป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ดังเห็นได้จาก ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในมาตรา 11 ซึ่งภายหลังได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้วมีเนื้อความดังนี้คือ "นอกจากที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยอาจมีรายได้ และทรัพย์สิน ดังนี้

(ก) รายได้

- (1) เงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย
- (2) แก่จากทรัพย์สินซึ่งมีผู้ให้แก่มหาวิทยาลัยเป็นว่า รายได้หรือผลประโยชน์จากทรัพย์สินตาม (ข) (1) (2) หรือ (3)
- (2 ทวิ) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุ ซึ่งมหาวิทยาลัยปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์
- (2 ตริ) รายได้หรือผลประโยชน์อื่น ๆ
- (ข) ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยอันไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ
 - (1) ทรัพย์สิน ซึ่งมีผู้ให้แก่มหาวิทยาลัย ซึ่งมีได้ระบุดัง
ประสงค์ให้เป็น^{ที่}ราชพัสดุ
 - (2) ทรัพย์สินซึ่ง ได้มาจากการจัดหาด้วยรายได้ของ
มหาวิทยาลัย
 - (3) ทรัพย์สินซึ่ง ได้มาจากการแลกเปลี่ยนด้วยทรัพย์สินตาม
(1) หรือ (2)

อสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ทรัพย์สินตาม (ข) (1) (2) หรือ
 (3) ซึ่งเป็นราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ปกครองดูแลหรือใช้
 ประโยชน์ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหรือภายหลังจากที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คง
 เป็นที่ราชพัสดุและให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ได้เอง

รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง
 (ตัดคำว่า ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณออก)

(หมายเหตุ ข้อความที่ขีดเส้นใต้ คือ ข้อความที่คณะกรรมการ
 เพิ่มเติมเข้ามาใหม่) ซึ่งการเพิ่มเติมข้อความดังกล่าวของกรรมาธิการนั้น ทำให้ร่างพระราช
 บัญญัติฉบับนี้มีลักษณะ เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินเนื่องจากการระบุดำเนินรายได้และ
 ผลประโยชน์จากการใช้ที่ราชพัสดุ ซึ่งปกติมหาวิทยาลัยจะต้องนำส่งกระทรวงการคลัง กลับ
 ไปไม่ต้องนำรายได้และผลประโยชน์ดังกล่าวส่งกระทรวงการคลัง แต่อย่างไรก็ดีถือเป็นรายได้
 ของมหาวิทยาลัยเอง

และในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 7/2530 (สมัยสามัญ
 สมัยที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ 1 ตุลาคม 2530 ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการฯ ได้
 พิจารณา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงได้วินิจฉัยอีกครั้ง
 หนึ่งว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยว
 ด้วยการเงิน โดยไม่ได้ยื่นส่งไปให้นายกรัฐมนตรีพิจารณารับรองก่อน

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยในเรื่องนี้มีว่า...

"ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอเข้าสู่สภา ซึ่งประธานสภาผู้แทน
 ราษฎรได้วินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา
 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่ 2 จนมีลักษณะ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน กรณี
 นี้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้
 คำรับรองหรือไม่ หรือจะ เสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปโดยไม่ต้องยื่นส่งกลับไปให้นายกรัฐมนตรี
 พิจารณาให้คำรับรองก่อน"

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกาติดังกล่าวได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125

บัญญัติว่า

"ร่างพระราชบัญญัติจะ เสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ เสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายถึงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง

- (1) การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- (2) การจัดสรร รับ รักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- (3) การกู้เงิน หรือการค้ำประกันหรือการใช้เงินกู้
- (4) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย"

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 127 บัญญัติว่า

"ภายใต้บังคับมาตรา 133 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาพระราชบัญญัติที่เสนอตามมาตรา 126 และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ

กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา

ระยะเวลาดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ไม่ให้นับรวมระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามมาตรา 130

ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่งก็ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในการที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภา ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งไปด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไปนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คำแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ถือเป็นเด็ดขาด

ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรมิได้แจ้งไปว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมิใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน"

ปัญหาดังกล่าวนั้นในทางปฏิบัติ สภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขนั้นไปยังวุฒิสภา เพื่อพิจารณาและประธานสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นย้อนกลับไปให้นายกรัฐมนตรีพิจารณารับรองอีกแต่ประการใด ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่า

"เมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ผ่านขั้นตอนการเสนอมาอย่างถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว เป็นหน้าที่ของสภาที่จะต้องพิจารณาค่อยไป โดยสภาผู้แทนราษฎรอาจจะแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ผิดไปจากเดิม หรือจะเพิ่มบทบัญญัติที่ทำให้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็ได้ แต่ในการแก้ไขนั้นจะต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

การที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 125 นั้น เป็นการวินิจฉัยในเบื้องต้นเท่านั้น และจะเด็ดขาดต่อเมื่อได้แจ้งไปยังวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 127 วรรค 4 เท่านั้น²⁴"

²⁴สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "สรุปรายงานการสัมมนาปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม ในการปฏิบัติงานด้านระเบียบงานรัฐสภา" อ่างแล้วหน้า 93.

อย่างไรก็ตามในการสัมมนาปัญหาดังกล่าวมีผู้ไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว โดยกล่าวว่าเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้ว ต่อมาเมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในขั้นกรรมาธิการมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจนเข้าลักษณะของการเงิน ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะต้องย้อนส่งไปให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรองก่อนที่จะส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณา เพราะว่ารัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่จะต้องควบคุมระบบการคลังของประเทศ ได้มีโอกาสรับรู้และไตร่ตรองเสียก่อนว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นสามารถกระทำได้เพียงใดหรือไม่ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้จ่ายงบประมาณโดยฟุ่มเฟือยอันอาจเป็นภัยต่อประเทศชาติ หรือถ้าหากไม่มีกำลังพอที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้นได้ ก็อาจจะเกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นได้²⁵

และในเรื่องดังกล่าวจากการศึกษาพบว่า กฎหมายการเงินจากรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลีย ค.ศ. 1900 มาตรา 53 ได้บัญญัติว่า "ประธาน (สภาสามัญ) ไม่พิจารณาปัญหาการรับรองร่างพระราชบัญญัติจนกว่าจะได้มาถึงในสภาซึ่งจะออกไปจากสภาสามัญและได้ปฏิเสธที่จะให้ความเห็นว่าการรับข้อแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอนั้น จะป้องกันมิให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ในทำนองเดียวกันในคณะกรรมการประธานได้ปฏิเสธที่คาดคะเนคำวินิจฉัยของประธานสภาในเรื่องนี้ล่วงหน้า หรือที่จะยอมให้ยกเอาผลของการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้ขึ้นเป็นประเด็นเพื่อชี้ขาด"²⁶

ข้อสังเกต

ในกรณีดังกล่าวนี้ อาจมีผู้เห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยขอแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่ 2 เป็นการเลี่ยงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 ก็ตาม แต่โดยหลักการของการจัดตั้งรัฐบาลฝ่ายบริหารย่อมต้องมีเสียงข้างมากในสภาหากร่างพระราชบัญญัตินี้ใดไม่สำเร็จเรื่องที่อยู่นโยบายของรัฐบาลแล้ว รัฐบาลย่อมมาใช้

²⁵ สัมภาษณ์ ปัญจะ เกสรทอง, อ้างแล้วหน้า 145.

²⁶ พิชาญ บุญยง, ผู้รวบรวม, 2494.

เสียงข้างมากในสภานั้นลงมติไม่เห็นชอบ หรือแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้ ในทางปฏิบัติ จึงแก้ไขวิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติในลักษณะดังกล่าวโดยคณะกรรมการจะ ไม่ยอมรับหรือ ลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้น

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาดังกล่าว และความเห็นทั้ง 2 ฝ่ายกับพิจารณา ถึงปัญหาเกี่ยวข้องกับทั้ง ไทยและต่างประเทศ ประกอบกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแล้ว ผู้เขียนยังไม่ เห็นพ้องด้วยกับแนวทางปฏิบัติของรัฐสภาโดยขอเสนอเหตุผลดังนี้คือ

ประการแรก การที่ฝ่ายเห็นด้วยกับแนวทางปฏิบัติให้เหตุผลว่า โดย หลักการ เรื่องการจัดตั้งรัฐบาลฝ่ายบริหารย่อมมีเสียงข้างมากในสภาแล้ว หากรัฐบาลให้เห็น ด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวรัฐบาลก็อาจใช้เสียงข้างมากในสภาลงมติไม่เห็นชอบ หรือ แก้ไขร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ก็ตาม แต่ก็ไม่เสมอไปว่ารัฐบาลจะคุมเสียงข้างมากในสภาได้ทุก สมัยหากสมัยใดรัฐบาล มีเสียงสนับสนุนไม่มากพอ ก็อาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลได้ และ ประเด็นนี้หากสมาชิกพรรครัฐบาลไม่มีวินัยเห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม เสียงข้างมากอาจกลายเป็นเสียงข้างน้อยได้ ประกอบกับหากปล่อยให้มีการเสนอร่างพระราช บัญญัติในลักษณะดังกล่าวแล้วจะทำให้มีร่างกฎหมายการเงินเข้าสู่สภาเป็นจำนวนมาก อันอาจ เป็นภาระหนักแก่รัฐบาลในการควบคุมเสียงข้างมากของรัฐบาลและอาจเกิดข้อยุ่งยากในการ พิจารณาของรัฐสภาได้กับทั้งอาจเกิดความยุ่งยากในการควบคุมหรือบริหารการเงินของรัฐบาล ได้ เหตุนี้ทุกประเทศจึงไม่ยอมให้สมาชิกเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้โดยไม่มี คำรับรองของนายกรัฐมนตรี ดังนั้นจึงไม่ควรให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะนี้เข้าสู่การ พิจารณาของสภา

ประการที่ 2 แม้จะไม่มีข้อบังคับหรือบทบัญญัติให้ประธานสภาผู้แทน ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจนมีลักษณะ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ การเงิน ย้อนกลับไปให้นายกรัฐมนตรีพิจารณารับรองก่อนก็ตามแต่ก็ไม่มีการห้ามมิให้กระทำการ เช่นนั้นได้เช่นเดียวกัน ประกอบกับข้อบังคับดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับที่จะลงโทษแต่อย่างใด ดัง นั้นหากมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขควาฉฉฉฉ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงอาจส่งร่างพระราชบัญญัติ นั้นกลับไปให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อนได้ โดยถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงิน

ประการที่ 3 กฎหมายต่างประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลียก็บัญญัติว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ถือเอาการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติมาเป็นประเด็นเพื่อชี้ขาดว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ กล่าวคือการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ๆ ไม่ผูกพันประธานสภาผู้แทนในการวินิจฉัย และยังบัญญัติด้วยว่าประธาน (สภาสามัญ) ไม่พิจารณาปัญหาการรับรองร่างพระราชบัญญัติจนกว่าจะได้มาถึงสภาพซึ่งจะออกไปจากสภาสามัญ ดังนั้น หากประธานสภาผู้แทนวินิจฉัยครั้งใหม่ภายหลังมีการแก้ไขเพิ่มเติมในการพิจารณาของสภาผู้แทนวาระที่ 2 จะมีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ชอบที่จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับไปให้นายกพิจารณารับรองได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับห้ามไว้แต่ประการใดและขณะเดียวกันแม้ในขั้นตอนการวินิจฉัยจะได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอประธานจะได้วินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและแจ้งให้สมาชิกผู้เสนอทราบแล้วก็ตาม หากถือตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญออสเตรเลียแล้วควาวินิจฉัยดังกล่าวไม่ผูกพันประธานว่า จะต้องแจ้งวุฒิสภาว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ประธานจึงอาจแจ้งต่อวุฒิสภาว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขใหม่จะมีลักษณะเป็นการเงินนั้นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็ได้ เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยมิได้บัญญัติให้ควาวินิจฉัยถือเป็นเด็ดขาด เช่น ดังการแจ้งต่อวุฒิสภาแต่ประการใดประกอบกับกฎหมายต่างประเทศก็ยอมรับว่ากระทำได้เช่นกัน

ประการสุดท้าย จากการศึกษาถึงเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญในบทที่ 2 พบว่า โดยหลักและรัฐธรรมนูญต้องการให้เฉพาะคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอกฎหมายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลรับผิดชอบบริหารประเทศต้องทราบจำนวนเงินที่ใช้บริหารว่าสามารถกระทำตามกฎหมายนั้นได้หรือไม่ และกฎหมายนั้น ๆ ออกมาสอดคล้องกับนโยบายที่แถลงไว้ในการบริหารประเทศหรือไม่ประกอบกับรัฐบาลเกรงว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจใช้กฎหมายดังกล่าวขับไล่หรือโจมตีรัฐบาลได้ นอกจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือการตั้งกระทู้ถามได้อีกทางหนึ่ง

จากเจตนารมณ์ดังกล่าว เห็นได้ว่าหากสภายอมให้สมาชิกเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ โดยไม่ต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อนดังกล่าวย่อมเป็นการเสี่ยงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและขัดกับเจตนารมณ์แท้จริงของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องการ

รับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหารอันจะทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารแผ่นดินได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการปฏิบัติที่ผ่านมายังไม่ถูกต้องนัก ประกอบกับในเรื่องดังกล่าว ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับฉบับบัญญัติให้สิทธิเรื่องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรดัง เช่นในต่างประเทศซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไป

ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวในทางปฏิบัติของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจึงไม่นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยใหม่ หรือส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรองแต่ประการใด คงดำเนินการไปตามขั้นตอนกล่าวคือ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความจนบทบัญญัติร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในขั้นกรรมาธิการแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาโดยมิได้แจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เนื่องจากในการวินิจฉัยตอนแรกได้วินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และได้แจ้งให้สมาชิกผู้เสนอทราบตามกำหนดในข้อบังคับแล้ว²⁷ และหากจะมีการแก้ไขหรือทางแก้วิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อเลี่ยงการรับรองของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวของรัฐสภานทางปฏิบัติได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องการเงินในขั้นกรรมาธิการหรือกรรมาธิการจะไม่ให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือการแปรญัตติของสมาชิกเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกมีลักษณะ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน²⁸ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการแก้ที่ปลายเหตุ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกในลักษณะดังกล่าวได้ สำหรับวิธีการแก้ไขผู้เขียนจะขอเสนอในบทสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

²⁷สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "สรุปรายงานการสัมมนา ปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมในการปฏิบัติงานด้านระเบียบงานรัฐสภา," 16-17 กรกฎาคม 31.

²⁸สัมภาษณ์ ยงเกียรติ อติเศรษฐกุล, เลขานุการรองเลขาธิการรัฐสภาฝ่ายบริหาร และระเบียบงานรัฐสภา, 21 กุมภาพันธ์ 2534.

1.3 การประเมินผล (Assessment)

จากการศึกษาวิจัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ในส่วนการวิเคราะห์ถึงร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่าเป็นหรือไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หรือวินิจฉัยแล้วมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่เสนอในภายหลัง ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า โดยส่วนใหญ่แล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรสามารถวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติได้อย่างมีเหตุผล เป็นไปตามวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ยังมีร่างพระราชบัญญัติที่ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งเกิดขึ้นและมีการแก้ไขบ้างแต่เป็นเพียงส่วนน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การวินิจฉัยดังกล่าว ซึ่งข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นก็เกิดจากความไม่พอใจการวินิจฉัยที่เกิดจากความคิดเห็นไม่ตรงกัน แต่เมื่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัย ประกอบกับข้อความที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 ก็บัญญัติเปิดช่องให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสามารถตีความขยายความบทบัญญัติดังกล่าวได้ และข้อบังคับการประชุมก็บัญญัติไม่ครอบคลุมถึงกรณีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติภายหลังจากวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรจนก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

และร่างพระราชบัญญัติบางฉบับที่มีการโต้แย้งนั้นหากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกพรรคฝ่ายค้านจะ เกิดอคติและวิตกว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่จะสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร การวินิจฉัยอาจไม่เที่ยงธรรม ลาเอียงไปทางรัฐบาลจึงกลั่นแกล้งวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่ง เป็นที่สงสัย หรือ เป็นเรื่องที่มีความเห็นไม่ตรงกันให้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เพื่อส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจต้องใช้เวลาในการรับรอง หรือบางท่านถึงกับกล่าวว่านายกรัฐมนตรีอาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยไม่ผ่านการพิจารณารับรองหรือพิจารณาอย่างล้าช้าจนอาจหมดสมัยประชุมหรือหมดระยะเวลาในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร อันอาจทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นมิได้รับการพิจารณาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมของรัฐสภาได้ในที่สุดนั่นเอง

อย่างไรก็ตามในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบางกรณีหรืออาจจะในหลาย ๆ กรณีที่มีทาง เป็นไปได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านอาจ

เสนอร่างพระราชบัญญัติโดยยึดเอาเหตุผลและผลประโยชน์ส่วนตัวในทางการเมือง มากกว่าที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อแก้ปัญหาบ้านเมืองหรือท้องถิ่นของคนตามหน้าที่อันพึงกระทำแต่ประการใด หรืออาจเสนอเพื่อโจมตีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้วยเหตุผลทางการเมือง²⁹ หรือเพื่อโจมตีรัฐบาลโดยเห็นว่าเรื่องที่เสนอดังกล่าวรัฐบาลอาจทำไม่ได้ หรือทำได้ไม่ดี ให้เข้าสู่การพิจารณาของสภา หรือแม้แต่สมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลเองก็อาจเสนอร่างพระราชบัญญัติทำนองดังกล่าว แม้โดยหลักการและมรรยาททางการเมืองในฐานะสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล สมาชิกนั้น ๆ ควรจะต้องสนับสนุนร่างของรัฐบาล ดังนั้นการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องดังกล่าวจึงต้องกระทำโดยรอบคอบและระมัดระวังยิ่ง พิจารณาดูด้วยเหตุด้วยผลทั้งทางวิชาการและทางการเมือง เพื่อให้สมประโยชน์และสมประสงค์ทั้งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล และฝ่ายนิติบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นทางปฏิบัติได้แก่ปัญหาการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยอาศัยชั้นเชิงหรือเทคนิค โดยการเพิ่มเติมหรือตัดทอนข้อความหรือบัญชีค่าฤชาธรรมเนียมบางอย่างในชั้นเสนอ เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เข้าลักษณะร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เพื่อให้ได้รับการพิจารณาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมแล้วจึงแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนแก้ไขจนร่างพระราชบัญญัตินั้นมีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในชั้นกรรมาธิการ ทั้งนี้อาจเป็นผลประโยชน์กับสมาชิกผู้เสนอในทางการเมืองได้หรือหากวิเคราะห์ให้ลึกกลงไปอีกก็อาจมองได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกพรรคฝ่ายค้านนั้นอาจเป็นเครื่องมือของพรรคฝ่ายค้านในอันที่จะโจมตี หรือก่อความวุ่นวายในการบริหารราชการของรัฐบาลโดยอาศัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเป็นเครื่องมือก็เป็นไปได้

สาเหตุดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหา การพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติของประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ต้องตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้ตรงตามเจตนารมณ์ดังที่บัญญัติไว้ได้

²⁹ อานาจ ชุณหะนันท์, "บาทบาทของวุฒิสภานในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภามาตรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, อ้างแล้วหน้า 62.

อย่างไรก็ตามการประเมินการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติของประธานสภาผู้แทนราษฎรดังที่กล่าวมาแล้วนั้นมิได้ประเมินถึงปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่เป็นการประเมินปัญหาการปฏิบัติหน้าที่โดยกว้าง ๆ เป็นภาพรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่าโดยส่วนรวมแล้วการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติของประธานสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการไปได้ค่อนข้างสมบูรณ์ เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์แท้จริงตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ คงมีบางส่วนเท่านั้นที่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติทำให้การวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่วนปัญหาและอุปสรรคในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นเรื่องที่ต้องศึกษากันในบทต่อไป ก่อนที่จะพิสูจน์ในทางกฎหมายว่าการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของประธานสภาผู้แทนราษฎรอยู่บนพื้นฐานแห่งเหตุผลที่สามารถอธิบายได้หรือไม่เพียงใดต่อไป และอะไรคือปัจจัยที่ทำให้เป็นไปเช่นนั้น

ส่วนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในการใช้ดุลพินิจพิจารณารับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรี และการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร

ถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 วรรคท้ายจะได้บัญญัติถึงอำนาจในการรับรองให้เป็นของนายกรัฐมนตรีและอำนาจวินิจฉัยเป็นของประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีอุปสรรค และปัญหาหลายประการอันก่อให้เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นเกิดจากตัวบุคคล กระบวนการ หรือตัวบทกฎหมายเอง ซึ่งผู้เขียนขอแบ่งพิจารณาเป็นลำดับดังนี้

2.1 ปัญหาและอุปสรรคในการใช้ดุลพินิจพิจารณารับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรี

จากการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในบทที่ 3 แล้วนั้นมีปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติหลายประการดังนี้คือ

2.1.1 การจัดลำดับความสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี จะอยู่ในลำดับที่จะได้รับการพิจารณาก่อน เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการ

แผ่นดิน เมื่อร่างของคณะรัฐมนตรี ได้รับการพิจารณาหมดแล้วจึงนำร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ
การเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้าสู่การพิจารณาในลำดับต่อมา เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติ
ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหลักการเดียวกับร่างของคณะรัฐมนตรี ร่างฯของสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรก็จะได้รับการจัดลำดับพ่วง เข้าไปพร้อมกับร่างของคณะรัฐมนตรีด้วย

ถึงกระนั้นก็ตามในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะ
รัฐมนตรี หากรัฐบาลหรือรัฐสภามีเรื่องเร่งด่วนโดยเฉพาะสมัยเปิดประชุมสภา เช่น ญัตติด่วน
การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือปัญหาความเคลื่อนไหวร้อนรนลากเร่งด่วนที่จะต้องช่วยเหลือ
ประชาชน เช่น กรณีรถบรรทุกแก๊สระเบิดที่กรุงเทพฯหรือรถบรรทุกดินระเบิดโดนาไมด์ระเบิดที่
จังหวัดพังงาก็ต้องพักการพิจารณาเอาไว้ เพื่อพิจารณาเรื่องด้วยสำคัญเหล่านั้นก่อน

2.1.2 ระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทน
ราษฎร

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่าในสมัยเปิดประชุมรัฐสภา ซึ่งมีระยะ
เวลาประมาณ 3 เดือน รัฐสภาจะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ทุกวันพุธ และพิจารณาญัตติ
กระทู้ถามทุกวันพฤหัสบดี สัปดาห์ละ 1 วัน ตลอดระยะเวลาเปิดประชุม 3 เดือน รวมระยะเวลา
ในการพิจารณาทั้งสิ้น 12 ครั้ง ในจำนวนนี้ เรื่องปัญหาเร่งด่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
งบประมาณรายจ่ายประจำปี ญัตติไม่ไว้วางใจ, ญัตติด่วน, การแปรญัตติ ตลอดจนการพิจารณา
การแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งสภาก็จะต้องใช้เวลาในการพิจารณาเรื่องเหล่านี้ก่อน ขณะ
เดียวกัน คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ปกติจะได้รับวาระในวันศุกร์และจะนัด
ประชุมทุกวันจันทร์ก็จะต้องใช้เวลาพิจารณาในเรื่องดังกล่าวก่อนบรรจุเข้าระเบียบวาระการประ
ชุม ในทางปฏิบัติสมัยประชุมจึงอาจกล่าวได้ว่า แทบไม่มีเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
เกี่ยวกับการเงินเลย คงต้องใช้เวลาในช่วงปิดสมัยประชุมคณะกรรมการฯ ก็ต้องพิจารณา
เรื่องร่างพระราชบัญญัติด่วนของคณะรัฐมนตรีก่อน ร่างของสมาชิกสภาผู้แทน จึงแทบไม่ได้รับ
การพิจารณาเลย

2.1.3 คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.)

ปัญหาที่คณะกลุ่มบุคคลนี้ได้แก้ปัญหาตัวคณะกรรมการเอง ซึ่งส่วนใหญ่
จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคร่วมรัฐบาล มีภาระกิจมากมายและส่วนใหญ่มีภูมิลำเนา
ในต่างจังหวัด การประชุมแต่ละครั้งกระทำได้ลำบากและสมาชิกไม่ค่อยเข้าร่วมประชุมประกอบ

กับอำนาจหน้าที่ของ คณะกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้กล่าวไว้แล้วมีมากจนเกินกำลังที่จะปฏิบัติให้บรรลุความมุ่งหมายได้

2.1.4 ปัญหาระยะเวลาในการพิจารณารับรองของนายกรัฐมนตรี

ความข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้บัญญัติว่า "เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้วหากไม่พิจารณารับรองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับให้ประธานแจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมทราบ³⁰ ในทางปฏิบัติ เมื่อสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้รับร่างแล้วก็จะทำบันทึกตอบไปยังสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ว่าพิจารณายังไม่เสร็จ แล้วก็จะทำบันทึกส่งร่างๆ นั้น ๆ ไปยังหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณา ส่วนกรณีรับรองเสร็จใน สิบห้าวันนั้นส่วนมากเป็นร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีหลักการตรงกับร่างๆของคณะรัฐมนตรี หรือเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลก็จะพ่วงให้รวมพิจารณารับรองไปพร้อมกัน

ผลจากปัญหาของ ข้อบังคับนี้ก็ยังคงตกอยู่กับประธานสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องแจ้งเหตุขัดข้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอร่างให้รับทราบเหตุผล ส่วนใหญ่ก็ได้แก่ออยู่ระหว่างพิจารณาของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องอันเป็นปัญหาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจกล่าวหาว่ารัฐบาลชลอหรือยั้งร่างๆของตนมิให้ได้รับการรับรองได้ และผู้เขียนเห็นว่าข้อบังคับนี้ใช้ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติควรมีการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวในบทต่อไป

2.1.5 ความขัดแย้งของพรรคร่วมรัฐบาล

จากการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลให้นายกรัฐมนตรีรับรอง หากเป็นเรื่องที่มีเนื้อหาสาระหลักการคล้ายคลึงกันแต่ละพรรค (ที่เข้าร่วมรัฐบาล) จะแข่งขันกันมาก ทำให้เกิดความขัดแย้งได้ตัวอย่างจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องท่านหนึ่งพบว่า "ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เสนอให้มีการตั้งศาลจังหวัดพรรคหนึ่ง ต้องการให้ตั้งที่อำเภอวานรนิวาส ส่วนอีกพรรคต้องการให้ตั้งที่ อ.สว่างแดนดิน เป็นต้น ทำให้รัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีลำบากใจและต้องระมัดระวังในการให้การรับรองมากขึ้น"³¹

³⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528, ข้อ 93 วรรคท้าย.

³¹ สัมภาษณ์ สุธี สุทธิสมบุรณ์, อ้างแล้วหน้า 129.

2.1.6 ความเห็นของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาจากความเข้าใจถึงนโยบายรัฐบาลของกระทรวงทบวงกรม, บางหน่วยงานอาจพิจารณาพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยมิได้คำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับขั้นตอนการพิจารณาของหน่วยราชการนั้นกระทำกันซับซ้อนหลายขั้นตอน เช่น จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณา เมื่อพิจารณาได้แล้วก็ต้องจัดส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจแก้ไข กว่าจะส่งเรื่องกลับมาให้นายกรัฐมนตรีก็ใช้เวลานานมาก บางเรื่องกว่าจะพิจารณาเสร็จรัฐบาลอาจถูกยุบไปแล้ว ทำให้ร่างฉบับนั้นไม่อาจนำเข้าสู่การพิจารณาได้ต้องรอเสนอเข้ามาใหม่ ประกอบกับร่างที่หน่วยงานราชการให้ความเห็นชอบแล้วไม่มีความต่อเนื่อง กล่าวคือ หากมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่และมีการเสนอร่างฉบับที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแล้วร่างฉบับนั้นก็ต้องดำเนินตามขั้นตอน (process) ในการพิจารณารับรองใหม่ ทำให้เกิดความล่าช้ามาก แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นขึ้นอยู่กับแนวความคิด (Concept) ของรัฐบาลว่า เมื่อตั้งรัฐบาลใหม่แล้ว (ซึ่งอาจเป็นนายกรัฐมนตรีคนเดิมก็ได้) จะนำร่างเก่าที่ผ่านการพิจารณามาใช้ได้หรือไม่ซึ่งยังเป็นปัญหาอยู่ เช่นเดียวกับร่างที่ผ่านวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภานั้นเอง

2.1.7 นโยบายรัฐบาล

จากการที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ตลอดจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างมีจุดยืนหรือนโยบายต่างกันทำให้การเสนอกฎหมายหลากหลายและมากฉบับ อันเป็นอุปสรรคต่อการรับรองของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีจะต้องให้ความสำคัญรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของคณะรัฐมนตรีก่อน เพื่อให้สามารถดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลได้ แต่เนื่องจากขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของรัฐบาลสลับซับซ้อนยุ่งยากมาก กว่าจะเสนอได้แต่ละฉบับใช้เวลาอันยาวนานบางฉบับใช้เวลาถึง 3 ปี ซึ่งร่างนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอบางเรื่องอาจเป็นเรื่องที่รัฐบาลสนใจ และตรงตามแนวนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลก็ต้องชลอร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไว้ก่อนเพื่อรอร่างของรัฐบาลเสนอเข้ามาซึ่งช้ามาก จนทำให้เกิดข้อครหาในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า รัฐบาลใช้อภิสิทธิ์ชลอร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติบางท่านอาจกล่าวว่าฝ่ายบริหาร

ใช้สิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติเลขที่เดี่ยว³² ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่มีส่วนสนับสนุนนโยบายภายใต้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ผู้เขียนได้วิเคราะห์ในบทต่อไป

ปัจจุบันในทางปฏิบัติในเรื่องการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรีมีการประนีประนอมกันมากระหว่างฝ่ายรัฐบาล และพรรคการเมือง กล่าวคือ หลังจากคณะกรรมการประสานสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและคณะรัฐมนตรีได้ลงมติและรัฐบาลก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไปยังพรรคการเมือง เพื่อเข้าที่ประชุมพรรครับทราบก่อนรับรองและส่งบรรจุระเบียบวาระการประชุม

ทั้งนี้ เพื่อให้พรรคการเมืองนั้นได้พิจารณาบทวนอีกครั้งว่าหากเสนอเข้าที่ประชุมรัฐสภาแล้วผลจะเป็นอย่างไร เป็นผลดีผลเสียต่อชื่อเสียงพรรคหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ขณะนั้นหรือไม่ จึงเห็นได้ว่าปัจจุบันแทนที่จะให้ความสำคัญของการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรีแต่กลับกลายเป็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นๆ พรรคการเมืองจะให้นายกรัฐมนตรีรับรองหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการประนีประนอมหรือลุ่มอล่วยระหว่างฝ่ายบริหารและพรรคการเมือง หรือฝ่ายนิติบัญญัติจนยากที่จะแยกจากกันได้ อันพอจะวิเคราะห์ได้ว่ารัฐบาลให้ความสำคัญต่อพรรคการเมืองมากกว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ หรือแม้บางครั้งรัฐบาลและฝ่ายตนเองก็ยังมีท่าทีประนีประนอมถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน ตัวอย่างเช่น รัฐบาลต้องการเสนอร่างพระราชบัญญัติเรื่องหนึ่งซึ่งอยู่ในแนวนโยบายของรัฐบาลแต่รัฐบาลเห็นว่าหากให้รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีเสนอจะช้าและไม่ทันสมัยประชุม รัฐบาลก็จะตกลงกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านว่าให้นำร่างพระราชบัญญัติการเงินของรัฐบาลไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ผู้เสนอผู้รับรองตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติ (อาจเรียกว่าตัดหัวตัดหาง) แต่คงลักษณะหลักการและสาระสำคัญไว้คงเดิม แล้วนำเสนอรัฐบาล รัฐบาลก็จะให้ความเห็นชอบรับรองผ่านเข้าสู่การประชุมรัฐสภาได้ ซึ่งทำให้พรรคฝ่ายค้านได้คะแนนเสียงขณะเดียวกัน รัฐบาลก็จะได้ผลงานที่สามารถนำกฎหมายมาปฏิบัติตามแนวนโยบายที่แถลงไว้ได้เช่นกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าเป็นผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล แต่เป็นผลเสียสำหรับกระบวนการ

³² วารณี เกตุนุติ, ร่างพระราชบัญญัติด้านการเงิน, อ้างแล้ว หน้า 20.

การนิติบัญญัติโดยส่วนรวม อันเป็นปัญหาที่ได้พิเคราะห์อีกปัญหาหนึ่ง เช่นกัน จนบางครั้งมีผู้กล่าวว่ารัฐบาล ใช้อำนาจและกลไกสลับซับซ้อน ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่ง เสนอโดยฝ่ายนิติบัญญัติมากเกินไป จนล้ำขอบเขตของหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทำให้มีบางกลุ่มกำลัง เรียกรัฐบาลที่กระทำการดังกล่าวว่า ใช้อำนาจครอบงำอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา เป็นต้น

ถึงอย่างไรก็ตาม ผู้เขียนยังเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาแทบทุกประเทศ เพียงแต่ว่าแต่ละประเทศ ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจแทรกแซงฝ่ายนิติบัญญัติหรือจำกัดสิทธิฝ่ายนิติบัญญัติน้อยกว่ากันเท่านั้น แต่หากฝ่ายบริหารได้ตระหนักถึง เรื่องการแบ่งแยกอำนาจบริหารและให้ความสำคัญแก่ฝ่ายนิติบัญญัติมากขึ้นโดยให้สิทธิเท่าเทียมกันก็จะช่วยหลีกเลี่ยงการนิติบัญญัติดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นระบบรัฐสภาแบบประชาธิปไตยมากขึ้น

2.2 ปัญหาและอุปสรรคของการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของประธานสภาผู้แทนราษฎร

2.2.1 ความเข้าใจในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เรื่องร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก เนื่องจากผลการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจมองว่า การวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกผู้นั้น เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน อันเป็นการตัดสิทธิในการเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภา ซึ่งแท้ที่จริงแล้วการจะรับรองร่างพระราชบัญญัติการเงินหรือไม่เป็นเรื่องของฝ่ายบริหารเป็นคนละส่วนกับการวินิจฉัย

ส่วนวุฒิสมาชิก มักโต้แย้งเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติว่าประธานาภิวินิจฉัยไม่ละเอียดถี่ถ้วนเพียงพอ และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่ชัดเจน หากแต่เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญต้องการให้เป็นเช่นนั้นประกอบกับระบบการวินิจฉัยตีความของประธานฯ ยังไม่มีรูปแบบและวิธีการอันเป็นที่ยอมรับที่สุดของทุกฝ่าย ปัญหาดังกล่าวจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งผู้เขียนจะขอเสนอแนวทางแก้ไขต่อไป

2.2.2 ปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นเครื่องช่วยในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยขึ้นอยู่กับตัวประธานสภาผู้แทนราษฎรเพียงผู้เดียว ซึ่งเสี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดข้อโต้เถียงถึงความยุติธรรมในการวินิจฉัย จากผู้ที่

ได้รับผลกระทบ จากการศึกษาจะเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรีเสนอก่อนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร จะวินิจฉัยนั้นผ่านกระบวนการกลั่นกรองและ เสนอแนะความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่รัฐสภาเอง และที่ปรึกษาซึ่งเป็นปัจจัยอย่างหนึ่ง ที่ช่วยทำให้ประธานสามารถวินิจฉัยได้รอบคอบขึ้นแต่เนื่องจาก เจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาเหล่านั้นล้วนแต่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านกฎหมาย ส่วนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับทั้งด้านเศรษฐกิจ การคลังและการเมือง ดังนั้นข้อเสนอนั้นหรือความเห็นจึงมักมีข้อโต้แย้งว่าเป็นการมองเพียงด้านเดียว ทำให้การวินิจฉัยของประธานฯ อยู่ในโลกทัศน์ที่ไม่กว้างไกลเพียงพอที่จะยอมรับได้

2.2.3 ระยะเวลาในการพิจารณา เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 2528 ข้อ 93 บัญญัติให้ประธานสภาแจ้งให้สมาชิกผู้เสนอทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่อง เวลาดังกล่าวทำให้การวินิจฉัยจะต้องกระทำโดยรวดเร็ว แต่เนื่องจากระบบขั้นตอนการปฏิบัติงานจะต้องผ่านหลายขั้นตอนทำให้ประธานรู้สึกว่ามีระยะเวลาพิจารณาน้อยเกินไป

2.2.4 เอกสารข้อมูลทางวิชาการ จะเห็นได้ว่าเอกสารในเรื่องดังกล่าวมีน้อยมาก และไม่ค่อยได้รับการเปิดเผย ทำให้เป็นการยากที่จะหาข้อมูลเพื่อใช้ในการประกอบการวินิจฉัย อันเป็นจุดหนึ่งที่ทำให้เกิดอุปสรรคการวินิจฉัยได้

2.2.5 ความเป็นอิสระ และเป็นกลางกับประสบการณ์ทางการเมืองของประธานสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากประธานสภาส่วนใหญ่มักได้รับเลือกจากพรรคร่วมรัฐบาล แม้จะมาจากพรรคซึ่งไม่ได้ร่วมรัฐบาลบ้างแต่ก็น้อยมากดังนั้นจึงทำให้สมาชิกเกิดความวิตกว่าประธานสภาจะดำเนินการโดยเข้าข้างหรือเอื้อเอียงไปทางฝ่ายรัฐบาล ซึ่งทั่ว ๆ ไปหรือภาพรวมของประธานก็น่าจะเป็นเช่นนั้น แต่สำหรับการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น จะไม่ค่อยมีผลกระทบต่อรัฐบาลเท่าที่ควร ดังได้กล่าวไว้แล้วว่าการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารดังนั้นส่วนใหญ่อันประธานจึงมักมีอิสระและความเป็นกลางเพียงพอในการวินิจฉัย ดังกล่าว ความวิตกกังวลจึงน่าจะเป็นเรื่องที่ไกลเกินกว่าเหตุไปสำหรับประเด็นนี้ประกอบกับประธานฯ ส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้มีประสบการณ์ทางการเมืองสูง ดังนั้นสมาชิกจึงวิตกว่าประธานจะให้ความเชี่ยวชาญทางการเมืองช่วยรัฐบาลในการวินิจฉัยโดยอาจอาศัยเหตุผลทางการเมืองมากเกินไป

2.2.6 ปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาศัยความคุ้นเคยขอให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่ตนเสนอให้ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เพื่อจะได้รับการบรรจุเข้าวาระการประชุมได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งจากการสัมภาษณ์อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งพบว่า "มีการขอให้มีการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกไม่ให้เป็นการเงินเช่นกันแต่ก็เกิดน้อยมาก ซึ่งส่วนใหญ่ประธานฯ มักจะไม่ค่อยยอมตามคำขอแต่ประการใด³³ และสมาชิกมักเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อเลี่ยงการวินิจฉัยให้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยการตัดข้อความ หรือบัญชีค่าฤชาธรรมเนียมหรือข้อความซึ่งแสดงโดยชัดแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินออกนอกขณะ เสนอแล้วจึงแปรญัตติในชั้นกรรมาธิการ ซึ่งทำให้คำวินิจฉัยของประธานและกระบวนพิจารณา เกิดปัญหาได้ในทางปฏิบัติ

2.2.7 ความชัดเจนแน่นอนของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เรื่องร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินปัญหานี้มีทั้งผู้ที่เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวครอบคลุมและชัดเจนแน่นอนเพียงพอแล้ว และฝ่ายที่เห็นว่าบทบัญญัตินี้ยังไม่ครอบคลุมและชัดเจนแน่นอนเพียงพอ ดังนี้

ฝ่ายที่เห็นว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวน่าจะครอบคลุมและชัดเจนแน่นอนเพียงพอท่านหนึ่งได้ให้เหตุผลว่า "ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 125 นั้น ความหมายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินก็ได้มีบทบัญญัติไว้ท่านเองเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่มีมาแล้วไม่ได้แตกต่างอะไร ยังไม่มีใครขอเปลี่ยนแปลงแก้ไข แม้จะมีผู้เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการวินิจฉัยของประธาน แต่ยังไม่มีการพูดถึงความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ ฉะนั้นน่าจะพูดได้ว่าบทบัญญัตินี้ชัดเจนพอ เพราะถ้าต้องการบทบัญญัติที่ชัดเจนกว่านี้ก็คงมีการแก้ไขกันไปนานแล้วผมว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นสิ่งที่สมาชิกยอมรับได้"³⁴

³³สัมภาษณ์ ปัญจะ เกสรทอง, ประธานสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้วหน้า 145.

³⁴Ibid.

ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมและชัดเจนเพียงพออีกท่านหนึ่งได้ให้เหตุผลว่า "จะต้องเขียนลักษณะกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเสียใหม่ให้ละเอียดชัดเจน เช่นในร่างพระราชบัญญัติที่เสนอจะต้องมีข้อความที่แสดงให้เห็นชัดเจนว่าเป็นการขึ้นหรือลดภาษีอากร เป็นการจ่ายเงินประเภทใด เช่น เงินคงคลัง หรือเงินงบประมาณในหมวดใด หรือการค้าประกันเงินกู้ต้องบัญญัติให้ชัดเจนว่า ให้ค้ำเงินกู้ของใครมีระยะเวลาานเท่าใด เพียงแต่บัญญัติว่าห้องค์กรใดมีอำนาจค้าประกันเงินกู้หรือกู้เงินยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน"³⁵

และกฎหมายเรื่องดังกล่าวในอังกฤษ, ไอริช เสรี ออฟริกาใต้ และออสเตรเลียจะให้ความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้กว้างกว่าของไทยมาก โดยให้หมายความรวมถึง

1. ร่างพระราชบัญญัติพัลลิกหรือร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีบทบัญญัติกระทบกระเทือนทั่วประเทศหรือส่วนสำคัญของประเทศ
2. การตั้งขึ้นเพื่อการชำระหนี้หรือเพื่อการเงินอื่น ๆ ซึ่งภาระติดพันเหนือเงินทุนรัฐบาลหรือเหนือเงินซึ่งรัฐสภาจัดให้ (เงินแผ่นดิน) หรือการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกภาระติดพันอย่างหนึ่งอย่างใดเหล่านั้น
3. เรื่องรองลงมาซึ่งเกี่ยวกับเรื่องเหล่านั้นหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งของเรื่องเหล่านั้น
4. ร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ให้ถือว่าจัดสรรรายได้ (ของรัฐบาล) หรือเงินหรือการตั้งภาษีด้วยเหตุเพียงแต่ว่ามีบทบัญญัติสำหรับการตั้งหรือจัดสรรค่ารับหรือการลงโทษเป็นเงินอย่างอื่น ๆ หรือสำหรับการเรียกเก็บหรือการชำระหรือการจัดสรรค่าธรรมเนียมสำหรับค่าบริการตามกฎหมายที่เสนอขึ้นนั้น
5. "การภาษี" "เงินแผ่นดิน และเงินกู้" ไม่รวมถึงการภาษีเงินได้ หรือเงินกู้ตามลำดับซึ่งเจ้าหน้าที่หรือองค์การท้องถิ่นจัดขึ้นเพื่อกิจการของท้องถิ่น เป็นต้น

³⁵ สัมภาษณ์ สมภพ โหตระกิตย์, คณะกรรมการร่างกฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและวุฒิสมาชิก, 5 ตุลาคม 2533.

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา ความหมายของบทบัญญัติเรื่องร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสหรัฐอเมริกาใช้คำว่า "ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการหารายได้" ในทางปฏิบัติอำนาจนี้มีเฉพาะสำหรับร่างพระราชบัญญัติที่เรียกเก็บภาษีตามความหมายของถ้อยคำอย่างเคร่งครัดและได้เป็นที่เข้าใจกันว่าไม่ขยายไปถึงร่างพระราชบัญญัติสำหรับอื่น ๆ ซึ่งอาจตั้งรายได้ขึ้นโดยบังเอิญ จึงอาจถือได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินในประเทศนั้น ถูกจำกัดเพียงสำหรับกิจการบางอย่าง เช่น โอนเงินจากประชาชน มาให้แก่รัฐ และไม่รวมถึงกิจการอย่างเช่น จัดสรรเงินจากคลังของรัฐ เป็นต้น

จึงอาจเห็นได้ชัดว่า การจะให้ความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปในทางทิศทางใด ขึ้นอยู่กับรูปแบบและลัทธิการปกครองของประเทศนั้น ๆ ที่จะกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติ มีขอบเขตแค่นั้น เพียงใด ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงความเห็นทั้งสองฝ่ายประกอบกับกฎหมายการเงินของต่างประเทศ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วพบว่า รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้บุคคลพิณิจวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแก่ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่ประสงค์จะบัญญัติให้ละเอียดชัดเจนดังความเห็นดังกล่าว และเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายการเงินของต่างประเทศแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายของไทยจะอยู่ในระดับกลางๆ โดยจะไม่นำมาใช้ทั้งหมดแต่เฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเท่านั้น การที่จะมีผู้ต้องการให้ความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมีความหมายกว้างหรือมีขอบเขตแค่นั้นเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับดุลพิณิจวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่จะตีความร่างพระราชบัญญัติและชี้แจงไว้ในเหตุผลประกอบการวินิจฉัย ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไป

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่เกิดกับประธานสภาผู้แทนราษฎรในการใช้ดุลพิณิจวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ทั้งจากบุคคล ดังบทกฎหมายตลอดจนกลไกกระบวนการบังคับใช้ต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นซึ่งผู้เขียนเห็นว่าปัญหาหลักที่จะต้องดำเนินการ ได้แก่การจะหาอย่างไรให้ปัญหาเหล่านี้ได้รับการแก้ไขจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและให้เป็นที่ยอมรับเป็นที่สุด กระบวนการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนตลอดจนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีระบบแบบแผน อันจะก่อให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติต่อไปในอนาคต ซึ่งจะได้กล่าวในบทสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป