



ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินภายใต้  
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560

Academic Focus

บทนำ

พฤษภาคม 2560

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ

สารบัญ

วันที่ 24 มิถุนายน 2475 ประเทศไทยได้ปกครอง

บทนำ

1

ในระบอบประชาธิปไตยตามระบบรัฐสภาอันเป็น

ความหมายของร่างพระราชบัญญัติ

2

ระบบการเมืองการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ

เกี่ยวกับการเงิน

ซึ่งได้แก่อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจ

การตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

2

ตุลาการ โดยองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

4

รัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ในการออกพระราชบัญญัติ

เกี่ยวกับการเงิน

อันเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์รองลงมาจาก

กรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

7

รัฐธรรมนูญและเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัย

ถูกยับยั้งไว้

อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

7

ร่างพระราชบัญญัติแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

บรรณานุกรม

10

1) ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป หมายถึง

ร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ นอกเหนือจาก

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และ

2) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 รัฐธรรมนูญ

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ถือเป็นรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 20 ของประเทศไทยมี

เนื้อหาทั้งสิ้น จำนวน 279 มาตรา

### ความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (MoneyBill) หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะหรือสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับเรื่อง เงิน ภาษีอากร เงินตรา หรืองบประมาณแผ่นดินอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งต้องใช้กระบวนการในการเสนอและการพิจารณา ตลอดจนเงื่อนไขในการพิจารณาหรือยกขึ้นพิจารณาใหม่เมื่อร่างพระราชบัญญัติถูกยับยั้ง แตกต่าง ไปจากร่างพระราชบัญญัติทั่วไปหรือร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องหนึ่งเรื่องใดดังต่อไปนี้<sup>1</sup>

- (1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- (2) การจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- (3) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ
- (4) เงินตรา

### การตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยแนวความคิดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ของประเทศไทย มาตรา 53 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น จะเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งมีนายกรัฐมนตรีรับรอง...”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 134, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 38-39.

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, มาตรา 53, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 63 ตอนที่ 30 (10 พฤษภาคม 2489): 340-341.

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี<sup>3</sup> เหตุที่กำหนดไว้เช่นนี้ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญมองว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้มีหน้าที่ในการหารายได้ให้แก่ประเทศและบริหารจัดการงบประมาณของประเทศ และเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ตรวจสอบถึงความจำเป็น ความเหมาะสมและความพร้อมด้านงบประมาณก่อนที่จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมาย นอกจากนี้ เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วจะกระทบต่องบประมาณของแผ่นดินหรือสร้างภาระผูกพันต่องบประมาณของแผ่นดิน ฝ่ายบริหารจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด<sup>4</sup>

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอและในชั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติมและประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นเองหรือมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกหัวงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งระงับการพิจารณาไว้ก่อน เพื่อดำเนินการต่อไป ดังนี้

(1) ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย

(2) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณากรณีที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มกรณดังกล่าว

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 133, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 38.

<sup>4</sup> อภิวัฒน์ สุตสา, “หลักการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ,” <http://www.click.senate.go.th> (สืบค้นวันที่ 24 พฤษภาคม 2560).

(3) มติของที่ประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณากรณีที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในกรณีที่ที่ประชุมร่วมกันตามวรรคหนึ่งวินิจฉัยว่า การแก้ไขเพิ่มเติมทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการแก้ไขเพื่อมีให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน<sup>5</sup>

### กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา

ระยะเวลาดังกล่าวไม่ให้นับรวมระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (สำหรับการกรณีที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่มีการยับยั้งไว้หรือไม่ ตามบทบัญญัติมาตรา 139)

ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 135 ประกอบมาตรา 134, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 39.

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภา ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้วุฒิสภาทราบและให้ถือเป็นที่เด็ดขาด หากมิได้แจ้ง ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน<sup>6</sup>

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว<sup>7</sup>

(1) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

(2) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(3) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาดังบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ไม่ว่าอีกสภาหนึ่งจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือไม่ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

การประชุมคณะกรรมการร่วมกันต้องมีกรรมการของสภาทั้งสองมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 136 ประกอบมาตรา 139, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 39-40.

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 137, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 39-40.

ถ้าวุฒิสภาไม่ส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลาให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป

ทั้งนี้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะกระทำเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป โดยต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน โดยพิจารณาเป็น 3 วาระตามลำดับ ได้แก่

วาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ

วาระที่ 2 ชั้นพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติเป็นรายมาตรา ซึ่งส่วนใหญ่จะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นหรือมอบคณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา

วาระที่ 3 ชั้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น จากนั้น ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอต่อวุฒิสภา

อนึ่ง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาก็จะพิจารณาเป็น 3 วาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร<sup>8</sup> จะต่างกันว่าวาระที่ 1 ของวุฒิสภาจะเรียกว่าชั้นรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากเมื่อร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วนั้นได้มีการรับหลักการมาแล้ว และจึงเป็นเหตุผลที่ว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเองก็ดีหรือในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาเองก็ดีไม่สามารถแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกินหลักการได้

อย่างไรก็ตาม ในรายละเอียดคงจะต้องรอให้มีการร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาภายหลังจากมีการเลือกตั้งและมีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเสียก่อน

<sup>8</sup> กิรณา กิตติอนุกุล, “พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน,” <http://wiki.kpi.ac.th> (สืบค้นวันที่ 24 พฤษภาคม 2560).

### กรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินถูกยับยั้งไว้

กรณีร่างพระราชบัญญัติทั่วไปถูกยับยั้ง สภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่<sup>9</sup>

(1) วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีการยับยั้งในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(2) วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมและส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีข้างต้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไป

ในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้นั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันให้ลดเหลือสิบวัน

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

รัฐธรรมนูญที่ผ่านทุกฉบับมารวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติหลักการและเงื่อนไขในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้อย่างชัดเจน โดยบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภาได้ หรือในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรี

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 138, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 40.

เหตุที่กำหนดไว้เช่นนี้ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญมองว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้หารายได้ให้แก่ประเทศและบริหารจัดการงบประมาณของประเทศ ดังนั้น เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ตรวจสอบถึงความจำเป็นความเหมาะสมและความพร้อมด้านงบประมาณก่อนที่จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมาย

นอกจากนี้ เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วจะกระทบต่องบประมาณของแผ่นดินหรือสร้างภาระผูกพันต่องบประมาณของแผ่นดิน ฝ่ายบริหารจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด หลักการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยฝ่ายบริหารจึงถือเป็นหลักการที่มีความเหมาะสมกับระบบการปกครองของประเทศไทย

แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้บัญญัติความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ในมาตรา 134 แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังคงพบปัญหาในการตีความว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ดังนั้น วิธีการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ นั้น มีวิธีที่จะต้องพิจารณาหลายประการ ดังนี้

ประการแรก ควรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นทั้งฉบับ ตั้งแต่หลักการ เหตุผล บันทึกสรุปสาระสำคัญและรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติด้วย มิใช่พิจารณาเฉพาะชื่อร่างพระราชบัญญัติ หรือบางส่วนของร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากอาจทำให้เกิดความผิดพลาดได้

ประการที่สอง ควรพิจารณากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย เนื่องจากอาจมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอด้วย ฉะนั้น จะต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องไปพร้อม ๆ กันด้วย อาทิ กรณีของร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะพบว่าในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติไม่มีข้อความใด ๆ เกี่ยวกับการเงินแต่ประการใด หากพิจารณาเพียงเท่านั้นก็อาจจะทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ว่าร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่หากศึกษากระบวนการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐจะเห็นได้ว่า ก่อนจะมีการออกกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐบาลจะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนก่อน จากนั้นเจ้าหน้าที่ก็จะดำเนินการสำรวจพื้นที่เวนคืน เมื่อสำรวจแล้วจะมีการตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น และมีการจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการบริหารจัดการ หลังจากนั้นจึงจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เข้าสู่รัฐสภา ประเด็นที่ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คือ การให้อำนาจรัฐมนตรีสามารถกำหนดราคาที่ดินเพิ่มขึ้นได้ ทำให้รัฐ



ต้องจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินมาดำเนินการ กรณีดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ประการสุดท้าย ควรพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเข้าข่ายหรือมีสาระสำคัญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 134 หรือไม่ โดยสามารถพิจารณาจากตัวอักษร ซึ่งเป็นวิธีการพิจารณาในเบื้องต้น และสามารถพิจารณาจากข้อเท็จจริง กล่าวคือ พิจารณาจากหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่ามีผลกระทบเกี่ยวกับการเงินหรือมีผลผูกพันต่องบประมาณแผ่นดินไม่ว่าในปัจจุบันหรืออนาคตหรือไม่

จัดทำโดย

นายอานันท์ เกียรติสารพิภพ

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

โทร. 0 2244 2065

โทรสาร 0 2244 2058

## บรรณานุกรม

กิริณา กิตติอนุกุล. “พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน.” <http://wiki.kpi.ac.th> (สืบค้นวันที่ 24 พฤษภาคม 2560).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489. *ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 63 ตอนที่ 30 (10 พฤษภาคม 2489).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560).

อภิวัฒน์ สุดสาว. “หลักการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ.” <http://www.click.senate.go.th> (สืบค้นวันที่ 24 พฤษภาคม 2560).