

### บทที่ 3 การเสนอร่างกฎหมาย

#### 3.1 บทบาทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการเสนอร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญ แห่ง สปป ลาว ได้บัญญัติให้สภาแห่งชาติเป็นองค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา รับรอง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมาย<sup>1</sup> ในการพิจารณารับรองร่างกฎหมายของสภาแห่งชาติต้องดำเนินการไปตามขั้นตอน คือมีองค์กรใดหนึ่งเป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ ในส่วนนี้จะกล่าวถึงเฉพาะแต่บทบาทขององค์กร การจัดตั้ง และบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายเท่านั้น

##### 3.1.1 บทบาทขององค์กรนิติบัญญัติในการเสนอร่างกฎหมาย

องค์กรนิติบัญญัติหมายถึงสภาแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาแห่งชาติที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน สภาแห่งชาติของประเทศลาวจะเปิดประชุมสมัยสามัญประจำปีของต้นปีละสองครั้งคือ การประชุมสมัยสามัญสภาแห่งชาติในระหว่างเดือนมีนาคม และเดือนกันยายนการประชุมสภาแห่งชาติแต่ละครั้งจะใช้เวลาประมาณสามสัปดาห์ หมายความว่า สภาแห่งชาติจะใช้เวลาประชุมในปีหนึ่งประมาณหกสัปดาห์ หรือประมาณสองเดือน ส่วนเวลาที่เหลือประมาณสิบเดือนซึ่งสภาแห่งชาติไม่ได้ประชุม เพราะฉะนั้น บรรดาสมาชิกสภาแห่งชาติจึงต้องประจำอยู่เขตเลือกตั้งของตน ส่วนที่ประจำการอยู่ที่สภาแห่งชาติจะมีบรรดาประธานและรองประธานกรรมการต่างๆของสภาแห่งชาติ ในนี้ประธานกรรมการประจำสภาแห่งชาติจะเป็นกรรมการของคณะประจำสภาแห่งชาติ ส่วนประธานสภาแห่งชาติและรองประธานสภาแห่งชาติจะเป็นประธานและรองประธานคณะประจำสภาแห่งชาติ คณะประจำสภาแห่งชาติเป็นองค์กรประจำการของสภาแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่แทนสภาแห่งชาติในเวลาซึ่งสภาแห่งชาติไม่ได้ประชุม<sup>2</sup> หมายความว่า ในเวลาที่สภาแห่งชาติไม่ได้ประชุมจะมีคณะประจำสภาแห่งชาติเป็นผู้ปฏิบัติอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติแทน พอถึงสมัยประชุมสภาแห่งชาติ คณะประจำสภาแห่งชาติจะรายงานการปฏิบัติภารกิจของตนตลอดระยะเวลาที่สภาแห่งชาติไม่ได้ประชุม ต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติ เพื่อให้ที่ประชุมรับรอง

จากอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะประจำสภาแห่งชาติดังกล่าวมาข้างต้นนั้น เห็นได้ว่าคณะประจำสภาแห่งชาติเป็นองค์กรนำสูงสุดของสภาแห่งชาติ จึงมีบทบาทสำคัญต่อการเสนอร่างกฎหมายดังนี้

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 53 , วรรค 2.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา 55 วรรค 1.

- รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 59 ข้อ 2 ได้บัญญัติให้คณะประจำสภาแห่งชาติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภาแห่งชาติ จากการศึกษาเห็นได้ว่า ในการเสนอร่างกฎหมายของคณะประจำสภาแห่งชาติ ส่วนมากจะเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาแห่งชาติเอง เช่น กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการติดตามตรวจสอบของสภาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการพิจารณาคำร้องทุกข์ของประชาชน เป็นต้น บรรดากฎหมายที่เสนอโดยคณะประจำสภาแห่งชาติส่วนมากจะได้รับการพิจารณารับรองจากที่ประชุมสภาแห่งชาติเป็นอย่างดี แต่กฎหมายที่คณะประจำสภาแห่งชาติเป็นผู้เสนอก็มักให้เห็นไม่มากนัก ตามความเห็นของผู้เขียนอาจเป็นเพราะการขาดหน่วยงานบริการด้านกฎหมายของสภาแห่งชาติ ที่จะทำหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายให้คณะประจำสภาแห่งชาติ

- บทบาทของคณะประจำสภาแห่งชาติในการเสนอร่างกฎหมายประการต่อมาคือ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะประจำสภาแห่งชาติจะไม่ได้ผ่านการพิจารณาของที่ประชุมรัฐบาล หมายความว่าร่างกฎหมายที่จัดทำโดยองค์กรอื่นเช่น กระทรวงต่าง ศาลประชาชนสูงสุด เป็นต้น ต้องได้ผ่านการพิจารณาหรือประสานงานกับรัฐบาลก่อนจึงสามารถเสนอต่อสภาแห่งชาติได้ ยกเว้นร่างกฎหมายที่คณะประจำสภาแห่งชาติเป็นผู้จัดทำ<sup>3</sup>

- บทบาทของคณะประจำสภาแห่งชาติในการเสนอร่างกฎหมายประการต่อมา ได้แก่ คณะประจำสภาแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย ที่รัฐบาล ศาลประชาชนสูงสุด และองค์กรอื่น เสนอต่อสภาแห่งชาติ หมายความว่าร่างกฎหมายที่จัดทำเป็นร่างเสร็จแล้วต้องเสนอต่อคณะประจำสภาแห่งชาติอย่างช้าหกสิบวัน ก่อนวันเปิดประชุมสภาแห่งชาติ<sup>4</sup> ร่างกฎหมายที่จะเสนอต่อที่ประชุมสภาแห่งชาตินั้นต้องได้ผ่านการพิจารณาของคณะประจำสภาแห่งชาติก่อน ถ้าร่างกฎหมายฉบับใดคณะประจำสภาแห่งชาติมีมติให้นำเข้าพิจารณาอยู่ที่ประชุมสภาแห่งชาติ ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวจึงจะถูกนำไปบรรจุเข้าในระเบียบวาระประชุมสภาแห่งชาติ ถ้าหากร่างกฎหมายใดที่คณะประจำสภาแห่งชาติมีมติไม่เห็นด้วยที่จะนำเข้าพิจารณาอยู่ที่ประชุมสภาแห่งชาติ ร่างกฎหมายฉบับนั้นก็จะถูกส่งกลับไปยังองค์กรที่จัดทำร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงแก้ไขคืน<sup>5</sup> เพราะฉะนั้นคณะประจำสภาแห่งชาติจึงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจว่า ร่างกฎหมายฉบับใดจะได้นำเสนอเข้าพิจารณาอยู่ที่ประชุมสภาแห่งชาติ และร่างกฎหมายฉบับใดที่จะต้องได้ส่งกลับไปปรับปรุงแก้ไขคืนใหม่

<sup>3</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดทำกฎหมายประเภทต่าง ๆ มาตรา 36.

<sup>4</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดทำกฎหมายประเภทต่าง ๆ มาตรา 35 วรรคหนึ่ง.

<sup>5</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดทำกฎหมายประเภทต่าง ๆ มาตรา 37.

- บทบาทคณะประจำสภาแห่งชาติในการเสนอร่างกฎหมายประการสุด ท้าย ได้แก่ คณะประจำสภาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกประชุมสมัยสามัญของสภาแห่งชาติ<sup>6</sup> และอาจจะเรียกประชุมสมัยวิสามัญก็ได้ถ้าหากเห็นว่ามีความจำเป็น<sup>7</sup>จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าคณะประจำสภาแห่งชาติมีบทบาทในการเรียกประชุมสมัยสามัญและตกลงเปิดประชุมวิสามัญ ถ้ามีการเปิดประชุมก็จะได้นำร่างกฎหมายเข้าพิจารณา ฉะนั้นจึงเป็นบทบาทของคณะประจำสภาแห่งชาติอีกประการหนึ่งในขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมาย

### 3.1.2 บทบาทของรัฐบาลในการเสนอร่างกฎหมาย

หากจะกล่าวไปแล้วคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท โดยคณะรัฐมนตรีแบบรัฐสภา ซึ่งมีหลักว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน คณะรัฐมนตรีแบบนี้มีสิทธิที่จะเข้าร่วมประชุมรัฐสภาได้ รวมถึงอาจเป็นสมาชิกรัฐสภาในคณะเดียวกันได้ ในกรณีเช่นนี้คณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่กระบวนการตามขั้นตอนได้ ส่วนคณะรัฐมนตรีอีกประเภทหนึ่ง คือ คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลแบบประธานาธิบดี ซึ่งมีหลักว่า ฝ่ายบริหาร มีอำนาจทัดเทียมกับฝ่ายนิติบัญญัติ และต่างฝ่ายต่างแยกอำนาจจากกัน อย่างเด็ดขาด ยกเว้นในบางกรณีอาจมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจประชุมร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติและไม่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย

รัฐบาลแห่ง สปป ลาวเป็นรัฐบาลแบบรัฐสภาซึ่งมีหลักว่าฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) และฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาแห่งชาติ) มีอำนาจเกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังจะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีสิทธิที่จะเข้าร่วมการประชุมสภาแห่งชาติได้ รวมถึงเป็นสมาชิกสภาแห่งชาติในคณะเดียวกันได้ ในกรณีนี้เพราะฉะนั้น รัฐบาลจึงย่อมมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการตามขั้นตอนได้

ในส่วนของบทบาทของรัฐบาลที่รัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้นั้น ก็ด้วยเจตนารมณ์ที่ว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้รับเอากฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณารับรองเอาแล้วไปปฏิบัติ ฉะนั้น รัฐบาลจึงอยู่ในฐานะที่ทราบได้ดีว่า ในขณะที่นั้นได้ขาดกฎหมายใดที่จะบัญญัติขึ้นรองรับกับบทบาทในหน้าที่รับผิดชอบ โดยรัฐบาลจะได้ใช้บทบาทของตนในการชี้แจงแสดงความคิดเห็นและทำความเข้าใจกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายเสียเองและให้สภาแห่งชาติเป็นผู้พิจารณา อีกประการหนึ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลมีมากที่จะแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้บทบาทตามอำนาจหน้าที่เสนอร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆเหล่านั้น ซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่รายงานการความคืบหน้าในการ

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 56 , วรรคข้อ 5.

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 57 .

ปฏิบัติงานของตนต่อสภาแห่งชาติ<sup>8</sup> การให้รัฐบาลมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ก็เท่ากับว่าเป็นการ  
จัดให้รัฐบาลมีโอกาสได้ปฏิบัตินโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาแห่งชาติ

บทบาทของรัฐบาลอีกประการหนึ่งก็คือ การริเริ่มจัดทำร่างกฎหมายขององค์กรอื่น  
ภายหลังที่จัดทำร่างกฎหมายสำเร็จแล้ว ต้องนำร่างกฎหมายนั้นมาประสานสมทบกับรัฐบาล ก่อน  
นำเสนอต่อคณะประจำสภาแห่งชาติ<sup>9</sup>

### 3.1.3 บทบาทของศาลประชาชนสูงสุดในการเสนอร่างกฎหมาย

ศาลประชาชนสูงสุดเป็นองค์กรพิพากษาสูงสุดของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง  
ด้านบริหารต่อศาลประชาชนทุกชั้น ศาลทหาร และตรวจสอบคำตัดสินของศาลดังกล่าว<sup>10</sup> ศาล  
ประชาชนสูงสุดได้รับการเลือกตั้งจากสภาแห่งชาติ ดังเช่น ในการประชุมปฐมฤกษ์ของสภา  
แห่งชาติทุกครั้งจะมีการเลือกตั้งประธานศาลประชาชนสูงสุด รายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น  
ประธานศาลประชาชนสูงสุดจะถูกเสนอโดยประธานประเทศ ภายหลังที่ได้ตัวผู้เป็นประธานศาล  
ประชาชนสูงสุดแล้ว ประธานจะเสนอรายชื่อรองประธานศาลประชาชนสูงสุดต่อประธานประเทศ  
เพื่อแต่งตั้ง และเสนอรายชื่อผู้พิพากษาของศาลประชาชนสูงสุด และผู้พิพากษาของศาลประชาชน  
ทุกชั้นได้รับการแต่งตั้งโดยคณะประจำสภาแห่งชาติ

บทบาทการเสนอร่างกฎหมายของศาลประชาชนสูงสุดมีที่มาจากความจำเป็นในการ  
ปฏิบัติอำนาจหน้าที่ของตนให้มีผลสัมฤทธิ์นั้น มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือ เพราะ  
ฉะนั้นการที่ให้สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายแก่ศาลประชาชนสูงสุด จึงเป็นการให้ศาลสามารถ  
ปฏิบัติภาระหน้าที่ของตนให้มีความสัมฤทธิ์ผลได้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาศาลประชาชนสูงสุดได้มี  
การเสนอร่างกฎหมายต่อสภาแห่งชาติอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา  
กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายว่าด้วยศาลประชาชนสูงสุด เป็นต้น

### 3.2 ขั้นตอนและวิธีการเสนอร่างกฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากระบบรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ เวลานี้เราอาจจำแนก  
ประเภทผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายให้สภานิติบัญญัติพิจารณาได้ดังนี้<sup>11</sup>

#### 1. ประชาชนของรัฐ

#### 2. คณะรัฐมนตรี

<sup>8</sup> กฎหมายว่าด้วยรัฐบาล มาตรา 32.

<sup>9</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดทำนิติกรรมประเภทต่าง ๆ มาตรา 36.

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 80.

<sup>11</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, อ้างแล้ว, หน้า 474.

### 3. สมาชิกรัฐสภา

### 4. คณะกรรมาธิการ

### 5. ประชาชน

รัฐธรรมนูญของบางประเทศได้มีการแบ่งร่างกฎหมายมี 2 ประเภท คือ ร่างกฎหมายทั่วไป และ ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภานั้นต้องได้รับการรับรองจากฝ่ายรัฐบาล แต่ก็ยังมีรัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดไม่อนุญาตให้สมาชิกสภาเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตาม ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่ากฎหมายเกี่ยวกับการเงินมีความสำคัญมาก เพราะว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลเป็นต้นด้านงบประมาณแห่งรัฐซึ่งเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญบางประเทศยังมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายประเภทใดได้ และฝ่ายบริหารมีอำนาจพิจารณากฎหมายประเภทใด

รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวได้กำหนดองค์กร และบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายมีดังนี้

1. ประธานประเทศ
2. คณะประจำสภาแห่งชาติ
3. รัฐบาล
4. ศาลประชาชนสูงสุด
5. อัยการประชาชนสูงสุด
6. แนวลาสร้างชาติ และบรรดาองค์กรจัดตั้งสังคม<sup>12</sup>

รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายแก่หลายองค์กรดังกล่าว ทั้งนี้ก็เพราะในการปฏิบัติภารกิจของแต่ละองค์กรมีความจำเป็นและต้องการกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ของตน สำหรับบทนี้จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายของบางองค์กรดังกล่าวเช่น คณะประจำสภาแห่งชาติ รัฐบาล และศาลประชาชนสูงสุดเท่านั้น

องค์การจัดตั้งที่มีวัตถุประสงค์จัดทำกฎหมายจะต้องเสนอแผนการจัดทำร่างกฎหมายของตนต่อรัฐบาล เพื่อรัฐบาลจะได้พิจารณาว่ากฎหมายที่จะสร้างเป็นเครื่องมือ และตอบสนองกับความต้องการในการปฏิบัตินโยบายของรัฐบาลที่วางออกหรือไม่ จากนั้นรัฐบาลจะรวบรวมและทำเป็นแผนการจัดทำกฎหมายระยะ 5 ปีเสนอต่อสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณา เมื่อสภาแห่งชาติได้รับรองแผนการจัดทำกฎหมายในระยะ 5 ปีแล้ว คณะประจำสภาแห่งชาติจะทำเป็นแผนการจัดทำกฎหมายประจำปี และส่งให้องค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการเตรียมร่างกฎหมายให้ทันเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาแห่งชาติตามแผนที่กำหนด

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 59.

### 3.2.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยองค์การนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญทุกประเทศบัญญัติให้สมาชิกสภานิติบัญญัติมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ เพราะกระบวนการจัดทำกฎหมายของสภานิติบัญญัติย่อมจะต้องเริ่มด้วยการมีร่างกฎหมายขึ้นไปสู่ การพิจารณาของสภา ยิ่งกว่านั้นเมื่อคำนึงถึงหลักการที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือผู้แทนของ ประชาชนก็ยิ่งเห็นว่าสมาชิกสภาดังกล่าวควรมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้เพราะอยู่ในฐานะที่ทราบ ได้ดีว่าประชาชนต้องการกฎหมายอะไร อย่างไรก็ตาม การอนุญาตให้สมาชิกสภานิติบัญญัติเสนอ ร่างกฎหมายได้ มิได้หมายความว่า จะเสนอร่างกฎหมายได้ทุกประเภทและภายใต้ทุกพฤติการณ์ หากแต่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาอาจกำหนดวิธีการ พฤติการณ์ และเงื่อนไขในการ เสนอร่างกฎหมายได้เพื่อป้องกันมิให้มีร่างกฎหมายค้างในสภามาก

รัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวได้กำหนดให้คณะประจำสภาแห่งชาติเป็นองค์กรประจำ การของสภาแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่แทนสภาแห่งชาติในเวลาที่ไม่ได้ประชุม<sup>13</sup>จาก บทบัญญัติดังกล่าวมีความหมายว่า ในระยะเวลาที่สภาแห่งชาติไม่ได้ประชุมนั้น คณะประจำสภา แห่งชาติจะปฏิบัติหน้าที่แทนสภาแห่งชาติ หรืออาจกล่าวได้ว่า คณะประจำสภาแห่งชาติจะทำ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติแทนสภาแห่งชาติ

คณะประจำสภาแห่งชาติเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย ตาม มาตรา 59 ข้อ 2 ของรัฐธรรมนูญ แห่ง สปป ลาว ทั้งนี้ก็เพื่อให้การปฏิบัติงานของสภา แห่งชาติดำเนินไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ในระยะผ่าน มาคณะประจำสภาแห่งชาติได้จัดทำและเสนอร่างกฎหมายจำนวนหนึ่งเช่น กฎหมายว่าด้วยการ เลือกลงตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบของ สภาแห่งชาติ เป็นต้น จากการศึกษาขั้นตอนการจัดทำ และการเสนอร่างกฎหมายของคณะประจำ สภาแห่งชาติเห็นได้ว่า ในการจัดทำร่างกฎหมายจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อยกร่าง เบื้องต้น คณะกรรมการดังกล่าวมาจาก กรรมการประจำสภาแห่งชาติ สำนักเลขาธิการสภา แห่งชาติ และหน่วยงานอื่นที่เห็นว่ามีความจำเป็น

ในการจัดทำร่างกฎหมายคณะกรรมการจะต้องรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายที่ได้ ประกาศใช้ไปแล้วซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่จะจัดทำขึ้นมาใหม่ รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการ ใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวในระยะผ่านมามีข้อดีข้อเสียอย่างไร ศึกษาสภาว่าความเป็นจริง ทางด้านเศรษฐกิจ-สังคม และการเมือง บทเรียนภายในและต่างประเทศ<sup>14</sup> จากนั้นจึงทำเป็นร่าง กฎหมายเบื้องต้น

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 56 , วรรค 1.

<sup>14</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดทำกฎหมายประเภทต่าง ๆ มาตรา 30.

ภายหลังที่คณะกรรมการได้จัดทำร่างเสร็จเบื้องต้นแล้ว ต้องนำเสนอต่อคณะประจำสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณาตรวจสอบ หากเห็นว่าครบถ้วนแล้วก็จะนำไปจัดเข้าพิจารณาในที่ประชุมสภาแห่งชาติ มีข้อสังเกตอย่างหนึ่งว่า ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะประจำสภาแห่งชาติ จะไม่ได้ผ่านการพิจารณา หรือประสานสมทบกับรัฐบาล

### 3.2.2 การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยองค์การบริหาร

คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลแบบรัฐสภาซึ่งมีหลักว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันฝ่ายบริหารในรัฐบาลรูปแบบนี้มีสิทธิร่วมประชุมสภานิติบัญญัติได้ในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจเสนอกฎหมายได้

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งสปปลาวได้กำหนดให้รัฐบาลเป็นองค์การบริหารแห่งรัฐ<sup>15</sup> รัฐบาลประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หัวหน้าองค์การเทียบเท่ากระทรวง รัฐบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของสภาแห่งชาติ<sup>16</sup> กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันส่วนมากรัฐบาลเป็นผู้เสนอต่อสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณารับรอง เพราะรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองรัฐด้วยกฎหมาย

สำหรับการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาลนั้น ภายหลังที่ได้รับแผนการจัดทำร่างกฎหมายประจำปีจากคณะประจำสภาแห่งชาติแล้ว รัฐบาลจะมอบให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นผู้กร่างเบื้องต้น เพราะกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานดังกล่าวย่อมเข้าใจถึงหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนดีกว่าผู้อื่น รู้ถึงเหตุผล ความจำเป็น รวมทั้งช่องว่าง อุปสรรค ข้อจำกัด หรือข้อบกพร่องของกฎหมายเหล่านั้นได้เป็นอย่างดี รวมทั้งย่อมรู้ดีว่ากฎหมายควรมีแนวทางอย่างไร หรือควรแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร

ในการจัดทำร่างกฎหมายของรัฐบาล ซึ่งมอบให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นผู้กร่างเบื้องต้นนั้นอาจจะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าว เมื่อจัดทำร่างกฎหมายเสร็จเบื้องต้นแล้วจะต้องนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องตรวจอีกครั้งหนึ่ง หากเห็นว่ามีความครบถ้วนแล้ว ก็จะส่งให้กระทรวงยุติธรรมเพื่อตรวจทานด้านเทคนิค ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับ

ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจทานของกระทรวงยุติธรรมแล้ว จะส่งคืนไปยังกระทรวงที่

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 69.

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 71.

จัดทำร่างกฎหมายนั้น เพื่อนำเสนอเข้าพิจารณาในที่ประชุมรัฐบาล ร่างกฎหมายที่จะนำเข้าพิจารณาในที่ประชุมรัฐบาลจะต้องส่งให้ผู้จะเข้าร่วมในที่ประชุมอย่างช้า 15 วันก่อนวันประชุม<sup>17</sup>

ร่างกฎหมายที่นำเข้าพิจารณาในที่ประชุมรัฐบาล หากที่ประชุมเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นยังมีบางปัญหาที่ยังไม่ครบถ้วน ที่ประชุมก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นคืนให้กระทรวงที่จัดทำร่างกฎหมายนั้น พร้อมความเห็น ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงคืน หากร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของที่ประชุมรัฐบาลแล้วเห็นว่ามีครบถ้วนแล้ว รัฐบาลก็จะนำส่งให้คณะประจำสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

### 3.2.3 การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดย ศาลประชาชนสูงสุด

ศาลประชาชนสูงสุดเป็นองค์กรพิพากษาของรัฐ<sup>18</sup> สำหรับการเสนอร่างกฎหมายของศาลประชาชนสูงสุดนั้น จะดำเนินตามแผนการจัดทำกฎหมายประจำปีของคณะประจำสภาแห่งชาติ ก็คือเมื่อได้รับแผนการจัดทำร่างกฎหมายแล้ว ประธานศาลประชาชนสูงสุดจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อรวบรวมและค้นคว้าข้อมูลที่เกี่ยวข้อง จากนั้นก็จัดทำร่างกฎหมายขึ้น เมื่อจัดทำร่างกฎหมายเสร็จแล้วจะต้องนำเสนอให้ประธานศาลประชาชนสูงสุดตรวจสอบ

ภายหลังจากที่ผ่านการตรวจสอบของประธานศาลประชาชนสูงสุดแล้ว ร่างกฎหมายจะถูกส่งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อตรวจทานด้านเทคนิค และความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น จากนั้นร่างกฎหมายก็จะนำไปรวมกับองค์การรัฐบาลอีกครั้ง

เมื่อเห็นว่าร่างกฎหมายมีความครบถ้วนแล้ว ประธานศาลประชาชนสูงสุด จะนำเสนอต่อคณะประจำสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

## 3.3 บทวิเคราะห์การเสนอร่างกฎหมายของสปป ลาว และราชอาณาจักรไทย

บทบาทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในเสนอร่างกฎหมาย และขั้นตอนในการเสนอร่างกฎหมายของ สปป ลาว และราชอาณาจักรไทย เห็นว่า มีความแตกต่างกัน เพราะฉะนั้น จึงทำการศึกษาถึงความแตกต่างในแต่ละปัญหาดังนี้

### 3.3.1 บทบาทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการเสนอร่างกฎหมาย

#### 3.3.1.1 บทบาทของคณะรัฐมนตรีของประเทศไทยในการเสนอร่าง

พระราชบัญญัติ จากการศึกษาแล้วเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีมีบทบาทที่นับว่ามีความสำคัญต่อการนำร่างพระราชบัญญัติ เสนอเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นการขอให้สภาพิจารณาร่าง

<sup>17</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยการสร้างกฎหมายประเภทต่าง ๆ มาตรา 34 ยวรรคหนึ่ง.

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 79 , ยวรรค 1.

พระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งที่เสนอในนามคณะรัฐมนตรี โดยขอให้สภาพิจารณาคือเรื่องด่วนได้ ซึ่งโดยปกติแล้วการพิจารณาของสภาจะพิจารณาไปตามระเบียบวาระ ฉะนั้นบทบาทของคณะรัฐมนตรีในการขอให้พิจารณาเป็นเรื่องด่วนนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นก็ได้รับการบรรจุระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วนต่อไป ซึ่งในกรณีเช่นนี้ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างอยู่ในระเบียบวาระต้องรอการพิจารณาอยู่นกว่าเรื่องด่วนดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาจนแล้วเสร็จ

สำหรับประเทศลาวแล้ว การที่รัฐบาลจะขอให้พิจารณาร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นเรื่องด่วนนั้นยังไม่ปรากฏ เพราะว่าร่างกฎหมายที่นำเข้าพิจารณาอยู่ที่ประชุมสภาแห่งชาติของประเทศลาวมีจำนวนไม่มาก และการประชุมแต่ละครั้งก็ต้องพิจารณาร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จทุกฉบับโดยไม่มีกฎหมายค้างพิจารณาจึงไม่มีการขอพิจารณาเป็นเรื่องด่วน

บทบาทของคณะรัฐมนตรีในการเสนอร่างพระราชบัญญัติอีกประการหนึ่งก็คือ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้นั้นต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารย่อมต้องใช้ดุลพินิจอย่างละเอียดรอบคอบ ดังนั้นในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีจะจัดส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ ไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นถึงผลดีผลเสียต่าง ๆ ซึ่งค่อนข้างจะใช้เวลานาน ทั้งนี้ก็เพราะร่างพระราชบัญญัตดังกล่าวจะถูกส่งไปยังกระทรวงที่เกี่ยวข้อง จากนั้น กระทรวงที่เกี่ยวข้องก็จะส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมและทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย เมื่อหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นมาแล้วก็จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วมีมติเป็นประการใดก็จะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป มติคณะรัฐมนตรีมีเช่นใดนายกรัฐมนตรีก็จะดำเนินการตามนั้น เท่าที่ผ่านมาร่างพระราชบัญญัติที่นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองนั้นมีน้อย และส่วนมากหากนายกรัฐมนตรีได้ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติใด คณะรัฐมนตรีก็มักจะเสนอร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกันนั้นต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา

ส่วนการรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้น ประเทศลาวยังไม่ได้บัญญัติ เพราะยังไม่ได้แบ่งกฎหมายออกเป็นกฎหมายทั่วไป และกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

บทบาทสำคัญอีกประการหนึ่งของคณะรัฐมนตรี ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีไม่ต้องมีผู้รับรอง รวมถึง หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนายกรัฐมนตรีก็ไม่ต้องให้คำรับรองเสียก่อน ด้วยเหตุที่เสนอในนามคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีก็เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารอยู่แล้ว

สำหรับประเทศลาวนั้น ยังไม่มีการแบ่งกฎหมายออกเป็นกฎหมายทั่วไป และกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน แต่หากเป็นการเสนอร่างกฎหมายขององค์กรอื่นนอกจากคณะประจำ

สภาแห่งชาติแล้วต้องได้นำร่างกฎหมายไปประสานงานกับรัฐบาลก่อนเสนอร่างกฎหมายต่อสภาแห่งชาติ

3.3.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้บทบาทในทางกฎหมายที่บัญญัติให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทสำคัญเช่น การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้นั้น ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ซึ่งเป็นบทบาทอันหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนสมาชิกสภาแห่งชาติของประเทศลาวนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย แต่การเสนอร่างกฎหมายได้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะประจำสภาแห่งชาติ

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างพระราชบัญญัติอีกประการหนึ่งก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญของประเทศลาวไม่กำหนดให้สมาชิกสภาแห่งชาติมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายได้ การเสนอร่างกฎหมายในส่วนของสภาแห่งชาตินั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะประจำสภาแห่งชาติ ซึ่งมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายในขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ของตนเท่านั้น และยังไม่ได้มีการแบ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

3.3.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้<sup>19</sup> สำหรับบทบาทของประชาชนในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นคือ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนนี้ได้มีความคุ้มครองที่พิเศษจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 169 ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นก็ไม่ต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน<sup>20</sup>

### 3.3.2 บทวิเคราะห์ขั้นตอน และวิธีการเสนอร่างกฎหมายของไทยและลาว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้การเสนอร่าง

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 170 วรรคหนึ่ง.

<sup>20</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, "กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย" รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพฯ: จัดพิมพ์โดยกองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544) หน้า 31.

พระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน<sup>21</sup> ต่อเมื่อผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วจึงนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา เป็นลำดับไปจนสิ้นกระบวนการ

สำหรับผู้มีสิทธิที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้นั้น รัฐธรรมนูญมาตรา 169 และมาตรา 170 ได้บัญญัติไว้ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นสามารถเสนอได้โดย

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. คณะรัฐมนตรี
3. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50.000 คน

รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว ได้ให้อำนาจแก่องค์กรที่มีความจำเป็นและต้องการกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรสามารถเสนอร่างกฎหมายต่อสภาแห่งชาติได้ ด้วยเหตุนี้องค์กรที่มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาวจึงมีเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น

1. ประธานประเทศ
2. คณะประจำสภาแห่งชาติ
3. รัฐบาล
4. ศาลประชาชนสูงสุด
5. องค์กรอัยการประชาชนสูงสุด
6. แนวลาวสร้างชาติ และองค์กรจัดตั้งมหาชน ชั้นสูงยุคกลาง<sup>22</sup>

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ นอกจากจะมีร่างพระราชบัญญัติแล้วยังมีเอกสารประกอบเพิ่มอีกเช่น บันทึกหลักการและเหตุผลแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>23</sup> หนังสือนำเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี และหนังสือนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ มติของพรรคการเมืองและผู้รับรอง<sup>24</sup> ส่วนเอกสารประกอบในการเสนอร่างกฎหมายของประเทศลาว นอกจากตัวร่างกฎหมายแล้วยังมีบทเสนอร่างกฎหมาย และหนังสือเสนอร่างกฎหมายต่อสภาแห่งชาติของนายกรัฐมนตรี

<sup>21</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 172

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว มาตรา 59

<sup>23</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 มาตรา 93 วรรคหนึ่ง.

<sup>24</sup> พินิต อารยะศิริ. กระบวนการตราพระราชบัญญัติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ( เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2534 ) หน้า 74-75.

ผู้เขียนมีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้แบ่งพระราชบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติธรรมดา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง รูปแบบหนึ่งของกฎหมายที่ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศ อันมีเนื้อหาสาระที่มีลักษณะเป็นการขยายความหรือกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทำให้หลักการพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนขึ้น<sup>25</sup> ส่วนกฎหมายของประเทศลาวยังไม่มีกรแบ่งออกเป็นกฎหมายธรรมดาและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของการศึกษาเกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมายนั้น พบว่า พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกัน ซึ่งพระราชกำหนดจะตราออกได้โดยมีเงื่อนไขจำเป็นและมีเหตุการณ์ฉุกเฉิน ดังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 218 ได้บัญญัติว่า ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยของสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติก็ได้<sup>26</sup> สำหรับการจัดลำดับศักดิ์กฎหมายของสปปลาว พบว่า รัฐธรรมนูญของ สปปลาวได้บัญญัติให้กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ลำดับรองจากรัฐธรรมนูญ พร้อมกันนั้น รัฐบัญญัติเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์รองจากกฎหมาย อีกประการหนึ่งรัฐบัญญัติสามารถออกได้โดยไม่มีเงื่อนไขจำกัด หมายความว่า ในสภาวะการณ์ปกติก็สามารถออกพระราชบัญญัติได้

3.3.2.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

3.3.2.1.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี พร้อมกันนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่ารวมถึงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อไปนี้

- (1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- (2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

<sup>25</sup> ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. อ่างแล้ว, หน้า134.

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 218.

(3) การกู้เงิน การค้าประกัน หรือการใช้เงินกู้

(4) เงินตรา

พร้อมกันนั้นวรรคสี่ของมาตราเดียวกันยังได้บัญญัติเกี่ยวกับในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ เป็นผู้วินิจฉัย สำหรับประเทศลาวนั้น การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาแห่งชาติ รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าว ในการเสนอร่างกฎหมายขององค์กฤษฎีกาบัญญัติ รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิแก่คณะประจำสภาแห่งชาติเป็นองค์กฤษฎีกาที่มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายได้

3.3.2.1.2 การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง<sup>27</sup> ฉะนั้น การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างกฎหมายได้ พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดจะต้องเห็นด้วย ทั้งนี้เป็นการยืนยันถึงบทบาทและความสำคัญของพรรคการเมือง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยต้องมีการรับรองจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้การรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และต้องมีมติของพรรคการเมืองที่สมาชิกนั้นสังกัดอยู่อนุญาต

เมื่อพิจารณาในส่วนการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของสปปลาว พบว่า รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาวไม่ได้กำหนดให้สมาชิกสภาแห่งชาติมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ได้ให้สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายแก่คณะประจำสภาแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กฤษฎีกาที่ปฏิบัติหน้าที่แทนสภาแห่งชาติ ในขณะที่สภาแห่งชาติไม่ได้ประชุม อีกประการหนึ่ง การเสนอร่างกฎหมายของคณะประจำสภาแห่งชาติ รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้กำหนดให้มีการรับรองจากสมาชิกสภาแห่งชาติ และพรรคการเมือง ในการจัดทำร่างกฎหมายของคณะประจำสภาแห่งชาติ นั้น จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่าง บรรดากรรมการจะมาจาก กรรมการประจำของสภาแห่งชาติเช่น กรรมการกฎหมาย กรรมการที่เกี่ยวข้อกับกฎหมายนั้น และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมาย

3.3.2.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติแล้วให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้เสนอร่างนั้น จะต้อง

<sup>27</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 169 วรรคสอง.

ดำเนินการหาผู้รับรองร่างพระราชบัญญัติให้ครบตามจำนวนยี่สิบคน กับขอมติพรรคเพื่อเป็นการสนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อได้ครบตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้เสนอร่างจะนำร่างพระราชบัญญัติที่ตนจะเสนอ นำส่งที่ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณากฎหมายของรัฐสภาต่อไป

หากพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของสปปลาวจะเห็นได้ว่าการเสนอร่างกฎหมายของคณะประจำสภาแห่งชาติของประเทศลาวนั้น ภายหลังจากที่คณะกรรมาการยกร่างได้จัดทำร่างเสร็จแล้ว จะนำร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอต่อคณะประจำสภาแห่งชาติ เพื่อตรวจสอบครั้งหนึ่ง เมื่อที่ประชุมคณะประจำสภาแห่งชาติเห็นชอบร่างแล้วก็จะนำส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังสำนักงานเลขาธิการสภาแห่งชาติ เพื่อบรรจุเข้าในระเบียบวาระการประชุมสภาแห่งชาติ

3.3.2.1.4 ส่วนประกอบในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรของไทยนั้นนอกจากจะมีตัวร่างแล้ว ยังต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ หนังสือแนะนำและมติของพรรคการเมือง และผู้รับรองร่างพระราชบัญญัติประกอบด้วย

ส่วนการเสนอร่างกฎหมายของคณะประจำสภาแห่งชาติของประเทศลาว จะมีตัวร่างและหนังสือเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งประธานกรรมาธิการกฎหมาย จะนำไปอ่านในที่ประชุมสภาแห่งชาติก่อนที่ประชุมจะพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว หนังสือเสนอร่างกฎหมายจะประกอบด้วยโครงร่างของร่างกฎหมาย ความจำเป็นของการจัดทำร่างกฎหมาย กระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย ดังนี้ เป็นต้น

3.3.2.2 การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

3.3.2.2.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรีนั้น ถือว่ามีความสำคัญมากและเป็นที่มาของกฎหมายหลายฉบับ เพราะเป็นการเสนอของรัฐบาลซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรที่จะเป็นผู้พิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายผ่านออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับในประเทศ และหน้าจะเป็นการออกกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของกระทรวง ทบวง กรม ต่างต่อคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินไปตามวิธีการและขั้นตอนของการเสนอร่างพระราชบัญญัติเช่น ในกรณีที่ส่วนราชการต่างๆ จะเสนอขอให้มีกฎหมายขึ้นมาใหม่หรือจะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ส่วนราชการเจ้าของเรื่องและส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องจะต้องถือปฏิบัติตาม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีไว้เป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ

ก. ขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับหลักการและ

ข. ขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้รับหลักการแล้ว<sup>28</sup>

ตามที่ยกมากล่าวข้างต้นนั้น ในขั้นตอนแรกกระทรวง ทบวง กรม ต่างซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องต้องจัดทำร่างกฎหมายให้เรียบร้อย จัดทำบันทึกสรุปเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายดังกล่าว คำชี้แจงที่สำคัญนี้จะต้องส่งไปพร้อมกันกับร่างพระราชบัญญัติ โดยถือเป็นเอกสารสำคัญเพื่อประกอบการพิจารณา โดยส่งไปที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การเสนอร่างกฎหมายของประเทศลาว พบว่าการเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาลจะดำเนินไปตามแผนการจัดทำกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลได้แถลงต่อสภาแห่งชาติในวันที่รัฐบาลได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมสภาแห่งชาติ แผนการจัดทำกฎหมายประกอบด้วยสองประเภทคือ แผนการจัดทำกฎหมายระยะ ห้าปี และแผนการจัดทำกฎหมายระยะหนึ่งปี เพราะฉะนั้น ในแต่ละปีกระทรวงต่างต้องจัดทำร่างกฎหมายให้เสร็จตามแผนการจัดทำกฎหมายประจำปี เพื่อเสนอต่อสภาแห่งชาติได้ทัน ภายหลังจากที่จัดทำร่างกฎหมายเสร็จแล้ว กระทรวงเจ้าของเรื่องต้องส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้กระทรวงยุติธรรมเพื่อตรวจสอบก่อนจึงส่งให้ห้องว่าการสำนักงานนายกรัฐมนตรี

3.3.2.2 กรณีการตรวจตราร่างกฎหมายของไทยนั้น ภายหลังจากที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติจากกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ แล้ว ก็จะทำเนิการตรวจสอบว่าได้ดำเนินตามระเบียบว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ถ้าหากได้ดำเนินอย่างถูกต้องแล้วก็จะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารับหลักการต่อจากนั้นจึงส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ตรวจพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับร่างพระราชบัญญัติ จากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว ทางสำนักงานจะดำเนินการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในการตรวจพิจารณาร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา จะตรวจพิจารณาในแง่ของหลักการ และในแง่ของวิธีการร่างกฎหมาย และจะได้เชิญผู้แทนของ

<sup>28</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. พิมพ์ครั้งที่ 2. *วิสัยทัศน์ด้านการพัฒนากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อพัฒนาประเทศไทยในทศวรรษหน้า*. (กรุงเทพฯ:นิติธรรม, 2541) หน้า 102.

หน่วยราชการที่รับผิดชอบ หรือเกี่ยวข้องกับเรื่องในร่างพระราชบัญญัติมาชี้แจง และให้ข้อเท็จจริง ตลอดจนความคิดเห็นและผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติที่รับมาตรวจพิจารณา<sup>29</sup>

สำหรับการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ของกระทรวงยุติธรรมของประเทศลาวนั้น เมื่อได้รับร่างกฎหมายจากกระทรวงเจ้าของเรื่องแล้ว ร่างกฎหมายจะส่งไปที่กรมกฎหมายกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้ตรวจพิจารณา ในนี้กรมนกฎหมายจะตรวจพิจารณาในแง่ความสอดคล้องรัฐธรรมนูญ กฎหมายและเทคนิคในการจัดทำร่างกฎหมาย<sup>30</sup> ในการตรวจพิจารณาของกรมนกฎหมาย จะต้องมีการเชิญกระทรวงเจ้าของเรื่องมาชี้แจง และปรับปรุงร่างกฎหมายให้มีความสมบูรณ์และครบถ้วน ภายหลังจากที่กรมนกฎหมายกระทรวงยุติธรรมได้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายเสร็จแล้วก็จะส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมพิจารณา ก่อนส่งคืนให้กระทรวงเจ้าของเรื่อง เพื่อเตรียมนำเข้าพิจารณาอยู่ที่ประชุมรัฐบาล

3.3.2.2.3 เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาของไทยได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับจากคณะรัฐมนตรีเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะได้จัดทำคำชี้แจงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยสรุปเป็นประเด็นๆไป พร้อมคำอธิบายถึงเหตุผลและความจำเป็น ทั้งนี้จะมีข้อเสนอถึงผลดีและผลเสียถ้าหากมี ในการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ออกมาบังคับใช้ โดยจะได้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่ได้ตรวจสอบแล้ว และมีเอกสารคำชี้แจงประกอบดังที่กล่าวมานี้ กลับไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับร่างพระราชบัญญัติที่ได้ผ่านการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว จะนำมาเตรียมเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ จากนั้นจึงดำเนินการส่งไปยัง คณะประสานงานสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกว่า "วิป" ของฝ่ายรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลทุกพรรค

สำหรับการเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาลของประเทศลาวนั้น ภายหลังจากที่กระทรวงเจ้าของร่างกฎหมายได้รับร่างกฎหมายจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว ก็นำเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมรัฐบาล ร่างกฎหมายต้องนำเสนอให้สมาชิกรัฐบาล และองค์กรอื่นที่จะเข้าร่วมประชุมอย่างช้า สิบห้าวัน ก่อนวันเปิดประชุม เพื่อให้มีเวลาค้นคว้าเตรียมประกอบความเห็นอย่างกว้างขวาง ในที่ประชุมรัฐบาล<sup>31</sup>

การพิจารณาร่างกฎหมายของที่ประชุมรัฐบาลนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เป็นเจ้าของร่างกฎหมาย จะเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายต่อที่ประชุมรัฐบาล จากนั้น

<sup>29</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, อ้างแล้ว, หน้า 29.

<sup>30</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยการสร้างกฎหมายประเภทต่าง ๆ มาตรา 5 วรรคหนึ่ง.

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการสร้างกฎหมายประเภทต่าง ๆ มาตรา 34 วรรคหนึ่ง.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะประกอบความเห็น เกี่ยวกับการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ต่อจากนั้นผู้เข้าร่วมประชุมจะอภิปรายความเห็นแล้วว่าที่ประชุมจะลงมติ ผลของการพิจารณาจะมีสองกรณีคือ ถ้าหากร่างกฎหมายยังไม่ครบถ้วน รัฐบาลจะมอบให้กระทรวงที่เป็นเจ้าของร่างกฎหมาย นำร่างกฎหมายดังกล่าวไปปรับปรุงแก้ไขคืน พร้อมด้วยคำแนะนำเกี่ยวกับการปรับปรุง และกำหนดเวลาสำหรับการนำเสนอต่อที่ประชุมรัฐบาลครั้งใหม่ ในกรณีร่างกฎหมายหากครบถ้วนแล้ว ที่ประชุมรัฐบาลจะลงมติให้ความเห็นชอบ<sup>32</sup> และเตรียมนำเสนอต่อสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณาในขั้นตอนของสภาแห่งชาติต่อไป

3.3.2.2.4 เมื่อคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของไทยได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้ามาแล้ว เท่ากับว่าพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลให้ความเห็นชอบ จากนั้นคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างพระราชบัญญัติกลับมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดูเป็นครั้งสุดท้าย หากไม่มีข้อขัดข้องใดๆ ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงจะได้ดำเนินการนำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านกระบวนการต่างๆ ของฝ่ายบริหารฉบับดังกล่าวส่งรัฐสภา ไปที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจะได้ดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภาต่อไป

ส่วนร่างกฎหมายซึ่งได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมรัฐบาลของประเทศลาวแล้ว สำนักงานนายกรัฐมนตรีจะส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้สำนักงานสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณาตามขั้นตอนของสภาแห่งชาติต่อไป จากนั้นร่างกฎหมายจะส่งไปยังคณะประจำสภาแห่งชาติเพื่อตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว

3.3.2.3 การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2540 ได้บัญญัติว่า

*ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา พิจารณากฎหมายตามที่ได้กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้*

*คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาคด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>33</sup>*

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาข้างต้นนั้น มีความหมายว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องรวมตัวกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนจึงมีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายได้พร้อมกันนั้น ก็มีสิทธิเสนอได้เฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยสิทธิและ

<sup>32</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยการสร้างกฎหมายประเภทต่าง ๆ มาตรา 6 วรรคหนึ่ง.

<sup>33</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 170.

เสรีภาพของชนชาวไทย และในเรื่องที่เกี่ยวกับหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น

การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนนั้น ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 กำหนดรายละเอียดว่า

วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจกระทำโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง หรืออาจร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดการให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้<sup>34</sup>

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น เมื่อมีจำนวนครบห้าหมื่นคนแล้ว สามารถร้องขอต่อประธานรัฐสภาได้ แต่ต้องมีเอกสารประกอบ ได้แก่

(1) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

(2) แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและผู้แทนการเสนอชื่อกฎหมายตามที่ประธานรัฐสภากำหนด พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน<sup>35</sup>

เมื่อได้รับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว ประธานรัฐสภาจะดำเนินการตรวจอีกครั้ง โดยการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายอยู่ในท้องที่ที่ผู้เสนอชื่อเสนอกฎหมายทั้งหลาย โดยปิดประกาศที่ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ถ้าหากผู้ใดมีรายชื่อร่วมเสนอด้วยโดยไม่รับรู้ ผู้นั้นก็มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือผู้ได้รับมอบหมาย เพื่อดำเนินการลบชื่อออกจากบัญชีรายชื่อดังกล่าว โดยมีเวลาให้คัดค้านภายใน 20 วันนับแต่วันปิดประกาศ เมื่อพ้นระยะเวลาการคัดค้านแล้ว ถ้ารายชื่อเหลือผู้มีจำนวน 50.000 คน ประธานรัฐสภาก็จะดำเนินการเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อไป

การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการเลือกตั้งนั้นเป็นวิธีทางหนึ่งของการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในกรณีนี้ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ 100 คนขึ้นไปที่ประสงค์จะให้คณะกรรมการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว ต้องยื่นคำขอต่อประธานคณะกรรมการเลือกตั้ง พร้อมทั้งตัวร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ประธานคณะกรรมการเลือกตั้งจะส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ คณะกรรมการเลือกตั้งจังหวัด เพื่อประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบว่า มีการเสนอกฎหมายเรื่องใด และให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะ

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 6.

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 7.

ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปลงชื่อตามระยะเวลาและสถานที่ที่กำหนด ผู้ที่ต้องการเข้าร่วมเสนอกฎหมายต้องมาแสดงตนต่อคณะกรรมการเลือกตั้งจังหวัด พร้อมทั้งแสดงบัตรประจำตัวประชาชน และผู้ที่ประสงค์เข้าชื่อเสนอกฎหมายจะได้กรอกข้อความและลงชื่อในแบบพิมพ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว คณะกรรมการเลือกตั้งจังหวัดจะรวบรวมแบบพิมพ์ที่มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป เมื่อตรวจสอบความเรียบร้อยแล้ว ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปยังประธานรัฐสภา ถ้าประธานรัฐสภาเห็นว่าถูกต้องและมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบ 50.000 คนให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป<sup>36</sup>

รัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว ยังไม่ได้บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอกฎหมายได้ และสังเกตเห็นว่าการเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่ง สปป ลาว ส่วนมากจะเป็นสิทธิขององค์กรของรัฐ และองค์การจัดตั้งมหาชนเช่น แนวลาวสร้างชาติ คณะวัยหนุ่มประชาชนปฏิวัติลาว สหพันธ์แม่หญิงลาว สหพันธ์กรรมกรลาว เป็นต้น

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542.