บทที่ 3

การเสนอร่างกฎหมายในประเทศไทย

การเสนอร่างกฎหมายเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนิติบัญญัติ การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเป็นสิทธิที่สำคัญมากในระบอบประชาธิปไตย เพราะถือว่ากฎหมายที่ออกใช้บังคับในสังคมของประเทศที่เป็นประชาธิปไตยเป็นกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่ประชาชนเห็นพ้องต้องกันหรือประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบด้วย

3.1 ความเป็นมาของการเสนอร่างกฎหมายในประเทศไทย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 และได้มีการสถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นครั้งแรก โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ขึ้นโดยคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองหรือคณะราษฎร์ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นสถาบันเดียวที่มีหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายเพื่อการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบันจะพบว่า สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารนั้นมีอยู่อย่างสมบูรณ์ ส่วนสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นอาจมีเงื่อนไขจำกัด กล่าวคือ มีการจำกัดสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยสงวนให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารแต่เพียงผู้เดียว[1] หรือให้สิทธิฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยมีเงื่อนไข เช่น มีมติจากพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ให้เสนอ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเดียวกันรับรองจำนวนหนึ่ง[2] เป็นต้น นอกจากนี้หากเป็นการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ

---

[1] ได้แก่ ธรรมนูญการปกครองอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองอาณาจักร พุทธศักราช 2534

[2] ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

การที่ฝ่ายบริหารมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายอย่างสมบูรณ์ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติแม้จะมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายแต่ก็ถูกจำกัดสิทธิหรืออยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการนั้น มีที่มาจากการที่ประเทศไทยรับเอาระบบการปกครองแบบรัฐสภามาจากประเทศอังกฤษ โดยระบบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการกำหนดว่าใครจะมาอยู่ในฝ่ายบริหาร แต่เมื่อกำหนดไปแล้วก็แทบไม่มีอำนาจอย่างใดนอกเหนือไปจากนี้ โดยเฉพาะสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งอำนาจเหนือการเงินเป็นหัวใจของการบริหารประเทศ อำนาจนี้รวมถึงอำนาจในการเรียกเก็บภาษีจากประชาชน อำนาจในการใช้จ่ายเงินที่ได้มาจากภาษีอากร และอำนาจในการที่รัฐบาลจะกู้หนี้ยืมสินอีกด้วย ถ้าฝ่ายบริหารไม่มีหรือไม่ได้รับอำนาจดังกล่าวก็จะทำอะไรไม่ได้ ในประวัติศาสตร์การต่อสู้ระหว่างรัฐสภากับพระมหากษัตริย์ในประเทศอังกฤษ อำนาจเหนือการเงินของรัฐบาลได้เป็นชนวนสำคัญในข้อขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายนี้ จนในที่สุดพระมหากษัตริย์ต้องทรงยอมผ่อนคลายพระราชอำนาจในด้านนี้ให้แก่รัฐสภาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 17 และรัฐสภาก็ได้ใช้อำนาจเหนือการเงินเป็นเครื่องมือบังคับสถานการณ์ให้รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีมาจากรัฐสภาอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแทนที่จะเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ หลังจากหลักการที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องมาจากรัฐสภาได้เป็นที่ยอมรับในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ฝ่ายบริหารที่มาจากรัฐสภานี้กลับเริ่มมีอำนาจเหนือสมาชิกรัฐสภามากขึ้น อำนาจริเริ่มของสมาชิกรัฐสภาก็ถูกบั่นทอนตลอดมา ถึงแม้รัฐสภายังคงไว้ซึ่งอำนาจที่จะไม่อนุมัติงบประมาณรวมของฝ่ายบริหารซึ่งก็เท่ากับเป็นการถอดถอนคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง เพราะในกรณีนี้โดยมารยาทแล้วคณะรัฐมนตรีจะต้องลาออก แต่อำนาจของสมาชิกรัฐสภาที่จะเสนอร่างกฎหมายนั้นถูกจำกัดลงอย่างมาก และเมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วสมาชิกรัฐสภาจะไม่มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินได้เลย กฎหมายเหล่านี้จะเสนอได้โดยฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น แผนงานการออกกฎหมายของรัฐสภาแทบจะถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารโดยสิ้นเชิง เมื่อประเทศไทยรับเอารูปแบบการปกครองแบบรัฐสภามาจากประเทศอังกฤษ สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาจึงถูกจำกัดค่อนข้างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน โดยสมาชิกรัฐสภาจะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

3.2 การเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย และประเภทของร่างกฎหมายที่มีสิทธิเสนอไว้ในมาตรา 139 และมาตรา 142 ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้มีความแตกต่างจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

3.2.1 ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

ผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนี้

3.2.1.1 คณะรัฐมนตรี

การเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีนั้นถือว่ามีความสำคัญมากและเป็นที่มาของกฎหมายหลายฉบับ เพราะรัฐบาลมีที่มาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้พิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย และเนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ฝ่ายบริหารจะดำเนินการใดโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินมาตรการทั้งหลายที่อาจกระทบสิทธิของประชาชนจำเป็นต้องดำเนินการโดยมีพื้นฐานทางกฎหมายรองรับ การเสนอร่างกฎหมายส่วนใหญ่จึงมาจากฝ่ายรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน[3] การที่คณะรัฐมนตรีมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายมีเหตุผลสรุปได้ดังนี้[4]

เหตุผลประการแรก เมื่อพิจารณาจากความเป็นจริงแล้วคณะรัฐมนตรีเท่านั้นควรมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย เพราะคณะรัฐมนตรีผู้เป็นเจ้าของนโยบายเท่านั้นที่อยู่ในฐานะที่จะทราบว่าต้องการกฎหมายใดบ้างในการบริหารประเทศ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครัฐบาลไม่จำเป็นจะต้องเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภา ถ้ามีความคิดที่จะเสนอร่างกฎหมายก็ควรเสนอเข้า

---

[3] บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2551), น. 399.

[4] บุรีรักษ์ นามวัฒน์, กระบวนการนิติบัญญัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534), น. 285.

สู่การพิจารณาของพรรคการเมือง เมื่อได้รับการพิจารณากลั่นกรองแล้วก็จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาในนามของคณะรัฐมนตรี สำหรับสมาชิกสภาที่สังกัดพรรคอื่น ๆ หรือพรรคฝ่ายค้านแม้จะมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ก็ตาม ในทางปฏิบัติเมื่อร่างกฎหมายเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีมักจะใช้เอกสิทธิ์ขอรับร่างกฎหมายนั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะรับหลักการ[5] การที่รัฐบาลรับร่างกฎหมายไปพิจารณาก่อนรับหลักการแล้วเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันเข้าสู่การพิจารณาของสภา ก็ถือได้ว่ารัฐบาลยอมรับนโยบายส่วนหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายนั้นแล้ว

เหตุผลประการที่สอง คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารมีหน่วยงานของรัฐอยู่ในสังกัดทุกสาขา หน่วยงานของรัฐเหล่านี้ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายต่าง ๆ เมื่อคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารกิจการของประเทศ เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายและมีความใกล้ชิดในการบริการแก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ ย่อมพบเห็นปัญหาและทราบดีถึงความต้องการของประชาชน จึงควรมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

เหตุผลประการสุดท้าย คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาพิจารณาในแง่หนึ่งก็คือตัวแทนขององค์กรนิติบัญญัตินั่นเอง ทั้งนี้เพราะว่านายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าของฝ่ายบริหารคือบุคคลที่รัฐสภาให้ความไว้วางใจแต่งตั้งให้ไปทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของประเทศโดยยังต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เมื่อคณะรัฐมนตรีเป็นตัวแทนขององค์กรนิติบัญญัติ สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายจึงรวมเป็นอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรีด้วย

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับจึงกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย โดยขอบเขตในการเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีนั้นมีอยู่อย่างกว้างขวาง การเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีจะกระทำในรูปของมติคณะรัฐมนตรีทุกครั้ง นอกจากนี้หากเป็นการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินแล้ว นายกรัฐมนตรีก็ไม่ต้องให้คำรับรองเสียก่อน เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารอยู่แล้ว

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเป็นการเสนอเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือเป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลที่ได้เคยประกาศเป็นนโยบายของพรรคซึ่งอาจมาก่อนหรือหลังการเลือกตั้งทั่วไปก็ได้[6] แต่ความเป็นจริงที่

---

[5] ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 115

[6] นรนิติ เศรษฐบุตร, “รายงานการวิจัย เรื่อง กระบวนการนิติบัญญัติไทย,” พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544), น. 21.

ผ่านมาส่วนใหญ่ร่างกฎหมายต่าง ๆ ล้วนมาจากความต้องการและการเสนอของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยมีเหตุผลสำคัญแตกต่างกันไป ทั้งในเรื่องที่เป็นประโยชน์ในการบริหารงานให้ลุล่วงไปด้วยดี หรือเพื่อแก้ไขกฎหมายเดิมที่ล้าสมัย ไม่เหมาะสม หรือเพื่อออกกฎหมายใหม่ขึ้นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงไปของสังคม ในลักษณะดังกล่าวนี้หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น ๆ เป็นผู้เสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี จะมีขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการ ดังนี้[7]

1) การริเริ่มกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่มักจะมากจากหน่วยราชการเจ้าของเรื่อง นอกจากนั้นก็อาจมีที่มาจากฝ่ายการเมืองบ้าง แต่การริเริ่มจากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ยังมีน้อย ในกรณีที่การริเริ่มมาจากข้าราชการหรือฝ่ายการเมือง จะยกร่างกฎหมายขึ้นตามความเห็นของตนหรือของฝ่ายการเมือง

2) หลังจากที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องได้ยกร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นแล้ว จะต้องส่งให้หน่วยงานระดับเหนือขึ้นไปพิจารณาก่อนในฐานะที่จะต้องเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวเช่น กระทรวง ในกรณีที่กรมเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่อง

3) เมื่อกระทรวงพิจารณาเสร็จแล้ว ต้องส่งเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่าจะเห็นชอบที่จะดำเนินการต่อไปเพื่อให้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อรัฐสภาในฐานะที่เป็นร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีหรือไม่

4) เมื่อคณะรัฐมนตีมีมติรับหลักการหรือให้ความเห็นชอบในเบื้องต้นกับหลักการของร่างกฎหมายนั้นแล้ว ร่างกฎหมายนั้นก็จะถูกส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจพิจารณาต่อไป ซึ่งในบางครั้งการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอาจเป็นเพียงการรับหลักการในสาระหรือแนวทางในเรื่องนั้น ๆ เท่านั้น โดยไม่มีตัวร่างกฎมายประกอบไปด้วย แต่ได้มอบหมายให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการเป็นผู้ยกร่างกฎหมายให้ด้วยก็ได้

ในกรณีที่อาจมีความจำเป็นต้องดำเนินการเป็นการรีบด่วน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เป็นเจ้าของเรื่องอาจขอความร่วมมือจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยการส่งร่างกฎหมายที่ได้ยกร่างขึ้นแล้วนั้นให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรงเพื่อขอให้ตรวจพิจารณาไปพลางก่อน โดยที่ในขณะเดียวกันนั้นเองก็ได้ส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาก็ได้

---

[7] สถาบันพระปกเกล้า, รายงานโครงการปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอการพิจารณาและอนุมัติกฎหมายไทยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543, น. 9-10.

5) การพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะแยกการดำเนินการออกเป็น 2 ส่วน คือ การดำเนินการโดยดำเนินการโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเมื่อการดำเนินการในสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ร่างกฎหมายนั้นจะถูกส่งกลับไปยังคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบให้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

ในการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ หากปรากฏว่าร่างกฎหมายดังกล่าวยังมีข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะพิจารณาดำเนินการต่อไป สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะส่งร่างกฎหมายนั้นคืนไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้มีการให้ข้อเท็จจริง หรือรายละเอียดต่าง ๆ เพิ่มเติมก็ได้[8]

6) หลังจากที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างกฎหมายที่ถูกส่งมาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ก่อนที่จะส่งรัฐสภาคณะรัฐมนตรีจะส่งร่างกฎหมายนั้นให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณารายละเอียดก่อน และเมื่อคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้ว จะส่งร่างกฎหมายกลับมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นครั้งสุดท้าย หากไม่มีข้อขัดข้องใด ๆ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะนำร่างกฎหมายดังกล่าวส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

3.2.1.2 **สมาชิกรัฐสภา**

การแสดงบทบาทของสมาชิกรัฐสภาโดยการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลที่สำคัญ และเป็นวิธีการซึ่งสมาชิกรัฐสภาสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองภายใต้ระบบรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

---

[8] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ข้อ 17 ทวิ กำหนดว่า

“ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องที่ส่งให้ดำเนินการนั้นยังมีข้อเท็จจริงและรายละเอียดไม่เพียงพอต่อการดำเนินการต่อไป เนื่องจากส่วนราชการเจ้าของเรื่องยังมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องและครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในข้อ 16 ทวิ หรือข้อ 16 ตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจส่งเรื่องดังกล่าวคืนไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งแจ้งให้ทราบว่าจำเป็นต้องมีข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดเพิ่มเติม”

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้นั้น มิได้หมายความว่าสมาชิกรัฐสภาจะเสนอร่างกฎหมายได้ทุกประเภทและทุกพฤติการณ์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างกฎหมายได้โดยมีเงื่อนไขในการเสนอ ดังนี้

1) หากเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอไม่น้อยกว่ายี่สิบคน แต่หากเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

2) หากเป็นการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน จะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

เงื่อนไขในการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นับว่ามีข้อจำกัดน้อยกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากเดิมการเสนอร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่มีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง[9]

การจำกัดสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอดีตเช่นนี้อาจทำให้มองได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักประชาธิปไตย เพราะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะการกำหนดให้พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่มีมติให้เสนอได้ประกอบด้วยนั้น เป็นเงื่อนไขที่ลิดรอนหรือจำกัดการปฏิบัติหน้าที่อันสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาจึงทำได้เพียงการอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคอื่นเสนอมา และแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมในขั้นกรรมาธิการเท่านั้น

---

[9] การจำกัดสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะดังกล่าวได้บัญญัติครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 และบัญญัติต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 143 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169

เหตุผลที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอดีตมีดังนี้[10]

ประการแรก กฎหมายเป็นมาตรการที่สำคัญในการที่รัฐบาลจะได้ดำเนินการตามนโยบายของตนในการบริหารประเทศ ดังนั้น โดยมารยาททั่ว ๆ ไป การตรากฎหมายควรจะเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารเท่านั้นที่จะเสนอได้ เพราะรู้ว่าต้องการกฎหมายอะไรเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน พรรคการเมืองแต่ละพรรคย่อมมีนโยบายที่เป็นอิสระของตัวเอง เมื่อพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งเข้ามาด้วยเสียงข้างมากจากประชาชนให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ พรรคการเมืองนั้นจึงควรเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายตามแนวนโยบายของพรรคที่ประกาศต่อประชาชน และถึงแม้สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายจะเป็นของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่กระบวนการตรากฎหมายย่อมจะมีผลใช้บังคับไม่ได้โดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภา ดังนั้น การให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายได้จึงควรมีเงื่อนไขบางอย่างจำกัดการเสนอไว้บ้าง การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ก็แต่โดยพรรคการเมืองที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดอยู่มีมติให้เสนอได้ ก็เพื่อให้พรรคการเมืองนั้นได้พิจารณากลั่นกรอง หรือให้ความเห็นชอบในขั้นหนึ่งก่อนที่จะผ่านออกมาเป็นร่างกฎหมายเพื่อเสนอต่อสภา

ประการที่สอง การจำกัดสิทธิพรรคเล็กพรรคน้อยในการเสนอร่างกฎหมายก็เพื่อส่งเสริมการเมืองระบบพรรคให้เข้มแข็งขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งมีบทบัญญัติหลายส่วนที่เป็นการส่งเสริมการเมืองระบบพรรค เพราะสถานภาพทางการเมืองจะราบรื่นได้ก็ต่อเมื่อมีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ แต่เพียงน้อยพรรค

ประการที่สาม การตรากฎหมายออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายย่อมกระทบกระเทือนต่อประชาชนทั่วไป ซึ่งพรรคการเมืองนั้นจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน การกำหนดให้เสนอร่างกฎหมายได้ภายใต้มติของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ย่อมเป็นหลักประกันอย่างดีว่าพรรคการเมืองนั้นเห็นด้วย และทำให้ได้รับเสียงสนับสนุนว่าเป็นร่างกฎหมายที่มีความสำคัญพอสมควร

ประการสุดท้าย เพื่อป้องกันมิให้มีการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภามากเกินไปและเป็นการป้องกันการเสนอร่างกฎหมายเพื่อหาเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ผู้เสนอเอง

---

[10] ยงเกียรติ อดิเศรษฐกุล. “กระบวนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ,” รัฐสภาสาร, น. 71-73, 4 (เมษายน 2529)

ก็มิได้ประสงค์จะให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแต่อย่างใด อันจะเป็นเหตุให้เสียเวลาในการพิจารณาของสภาโดยเปล่าประโยชน์

เมื่อพิจารณาจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะพบว่าแม้การจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอดีตจะมีเหตุผลที่มีน้ำหนักอยู่หลายประการ แต่ก็อาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกบั่นทอนลงได้ โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง 20 คน การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันผ่อนคลายข้อจำกัดลงก็นับว่ามีความเหมาะสมและทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์

ส่วนสมาชิกวุฒิสภานั้นไม่ได้มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายดังเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ และเท่าที่ได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาทั้งหมด 18 ฉบับ มีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวเท่านั้นที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เหตุที่สมาชิกวุฒิสภาถูกจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเช่นนี้ เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้วุฒิสภาเป็นเพียงสภาที่ทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายที่เสนอขึ้นไปจากสภาผู้แทนราษฎร กับให้มีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายได้เท่านั้น

3.2.1.3 ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในประเด็นของศาลนั้นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าศาล ประกอบด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร จึงไม่มีปัญหาในการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นศาล ในขณะที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะประกาศใช้บังคับ จะพบปัญหาในการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยในขณะนั้น เพื่อทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวจึงขออธิบายถึงแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรอิสระ ดังนี้

แนวคิดเรื่องการมีองค์กรอิสระ (Independent Regulatory Agency หรือ Auto rite Administrative Independent) เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบ (regulate) และควบคุม (control) กิจกรรมบางอย่างภายในรัฐไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน อันเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญและมีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจของประเทศ รวมตลอดถึงการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของรัฐอันมีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปเพื่อ

ประโยชน์ของสาธารณะนั้นไม่ใช่แนวความคิดที่ใหม่นัก[11] ในต่างประเทศที่เป็นรัฐประชาธิปไตยได้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมานานแล้ว[12] โดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้ถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาอันเกิดจากความล่าช้าในการตัดสินใจเนื่องจากโครงสร้างการบริหารแบบเดิมมักจะยึดติดอยู่กับกฎหมาย ถือกฎระเบียบหยุมหยิมเป็นสรณะ (Juridisme) โดยไม่พิจารณาเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องใหม่ ๆ ซึ่งมีความสลับซับซ้อนทางเทคนิค และต้องอาศัยการปรับตัวของฝ่ายปกครองอย่างสูง และสุดท้ายคือปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมในการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐและในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร[13]

สำหรับแนวคิดเรื่ององค์กรอิสระในประเทศไทยนั้น ได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540[14] เมื่อพิจารณาจากการจัดโครงสร้างของรัฐตามรัฐธรรมนูญ จะพบว่ามีการจัดโครงสร้างโดยยึดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐ โดยรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการทางศาล การแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวเป็นการแบ่งแยกการใช้อำนาจให้องค์กรของรัฐต่างองค์กรกันปฏิบัติภารกิจตามที่ระบบกฎหมายมอบหมาย ไม่ให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดรวมศูนย์อำนาจแห่งรัฐไว้ที่ตนเพียงองค์กรเดียว การแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นการแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการออกจากกัน โดยอ้างอิงองค์กรหลักที่ใช้อำนาจทั้งสามดังกล่าวเป็นคนละองค์กรกัน คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

---

[11] วิษณุ วรัญญู, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, รายงานวิจัยเสนอคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), น. 7.

[12] ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการสถาปนาองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1889 องค์กรนี้มีชื่อว่า Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C. เพื่อทำหน้าที่วางกฎระเบียบและดูแลกิจการธุรกิจการค้าที่ดำเนินไประหว่างมลรัฐต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และต่อมาก็ได้มีการนำแนวคิดเรื่ององค์กรอิสระไปปรับใช้ในประเทศอื่น ๆ เช่น อังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ฯลฯ

[13] วิษณุ วรัญญู, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น. 15.

[14] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, องค์กรอิสระตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการวิจัยและสัมมนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร, 2550)

เมื่อพิจารณาจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือองค์กรอื่น จะพบปัญหาว่าองค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรอิสระหรือไม่ และองค์กรเหล่านี้ใช้อำนาจรัฐประเภทใด ในส่วนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น สื่อมวลชนและบุคคลจำนวนหนึ่งเห็นว่ามี 8 องค์กร คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เหตุที่สื่อมวลชนและบุคคลจำนวนหนึ่งเข้าใจว่าองค์กรต่างๆที่กล่าวมาเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นก็เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ยกเว้นศาลยุติธรรม เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีกระบวนการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรที่มีลักษณะคล้าย ๆ กันยกเว้นกรณีของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง นอกจากนี้องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ขึ้นกับคณะรัฐมนตรี ความเข้าใจดังกล่าวนี้เป็นความเข้าใจที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการวิเคราะห์ลักษณะในทางกฎหมายขององค์กรต่างๆเหล่านี้ให้ถ่องแท้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ (ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง) เป็นองค์กรอิสระนั้นน่าจะเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน

เมื่อพิจารณาจากทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจตลอดจนความเป็นมาขององค์กรที่ถูกเรียกว่าองค์กรอิสระ ประกอบกับแนวความคิดที่ปรากฏในต่างประเทศแล้ว สามารถให้ความหมายขององค์กรอิสระว่าหมายถึงองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่เป็นอำนาจบริหารหรือปฏิบัติภารกิจของรัฐในลักษณะที่เป็นภารกิจในทางบริหาร แต่องค์กรดังกล่าวเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี แต่ด้วยเหตุที่แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรอิสระที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือว่าเป็นเรื่องใหม่ในขณะนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาว่าองค์กรใดบ้างเป็นองค์กรอิสระ แม้ว่าในหลายกรณีจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งส่งผลให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นยุติลงเป็นส่วนใหญ่ แต่การยุติปัญหาดังกล่าวก็เป็นเพียงการยุติเป็นเรื่อง ๆ ในระดับจุลภาคเท่านั้น แต่ในระดับที่เป็นเรื่องของระบบดูเหมือนว่าปัญหาเกี่ยวกับองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้จะยังไม่ยุติ

อย่างไรก็ดี ปัญหาว่าองค์กรใดเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้หมดสิ้นไปภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 139 และมาตรา 142 ดังนี้

มาตรา 139 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย…

(3) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น”

มาตรา 142 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย…

(3) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ...”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะพบว่าแม้ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย แต่สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวก็มีอยู่อย่างจำกัด กล่าวคือ มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น โดยหากเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดองค์กร และร่างพระราชบัญญัติที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการเท่านั้น เช่น ศาลฎีกามีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัด ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น หากเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เฉพาะแต่ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีสิทธิริเริ่มเสนอ และต้องเป็นการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เป็นครั้งแรกนั้น เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าหากให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายได้แต่เพียงฝ่ายเดียว

การแทรกแซงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็จะเกิดขึ้น[15] และถ้ายอมให้ฝ่ายบริหารแก้ไขกฎหมายของศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้โดยฝ่ายนั้น ๆ ไม่สามารถแก้ไขได้เลย ปัญหาจะเกิดขึ้นฝ่ายบริหารก็จะลิดรอนอำนาจขอเสนอแก้ไขหลายเรื่องซึ่งไม่ตรงกับความต้องการของศาลและองค์กรอิสระ[16] ประกอบกับปัญหาในทางปฏิบัติเวลาที่รัฐมนตรีไปเสนอร่างกฎหมายต่อสภาในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ เนื่องจากรัฐมนตรีขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอ ทำให้ไม่สามารถชี้แจงในที่ประชุมได้[17] เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงให้ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้

3.2.1.4 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ประเทศไทยได้นำเอากลไกของระบอบประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาใช้โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเสนอร่างกฎหมายได้โดยตรง เพื่อให้ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายที่ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด โดยสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 163 ดังนี้

มาตรา 163 บัญญัติว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน[18] มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ทุกประเภทและทุกประเด็น

---

[15] สมคิด เลิศไพฑูรย์,รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน 2550, น. 235-236.

[16] *เพิ่งอ้าง*, น. 258-259.

[17] จรัญ ภักดีธนากุล, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน 2550, น. 236-237.

[18] เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 173 ได้บัญญัติว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

เช่นเดียวกับการเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภา กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้เฉพาะร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

กฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย อันประกอบด้วย

- ความเสมอภาค
- สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล
- สิทธิในกระบวนการยุติธรรม
- สิทธิในทรัพย์สิน
- สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ
- เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน
- สิทธิเสรีภาพในการศึกษา
- สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ
- สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน
- เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม
- สิทธิชุมชน
- สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

ส่วนในหมวด 5 นั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ[19] อันประกอบด้วย

- แนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ
- แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน
- แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม
- แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม
- แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ
- แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ
- แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- แนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพย์สินทางปัญญา และพลังงาน

---

[19] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 79 ได้บัญญัติถึงประโยชน์ของการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ รวม 2 ประการ คือ เพื่อเป็นเจตจำนงให้รัฐตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

- แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

จะเห็นได้ว่าเรื่องในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีความใกล้ชิดกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวม ประกอบกับบทบัญญัติในหมวด 3 หมวด 5 ได้กำหนดไว้เฉพาะหลักการสำคัญอันเป็นการรับรองสิทธิ แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์ในตัว เพราะกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดยังไม่ได้บัญญัติเอาไว้ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะตรากฎหมายออกมาขยายความ[20] ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา

วิธีในการเข้าชื่อร่างเสนอกฎหมายของประชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มี 2 วิธี คือ[21]

1) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน ยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภา โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยต้องมีเอกสารประกอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา แบบแสดงรายการเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก. 1) และผู้แทนการเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก. 3) พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน

2) การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 100 คน ร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวต้องยื่นคำขอต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พร้อมทั้งตัวร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

เมื่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอมาแล้ว จะดำเนินการจัดส่งร่างพระราชบัญญัติ และเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือผู้ที่

---

[20] นันทวัฒน์ บรมานันท์, สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), น. 34.

[21] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 6 บัญญัติว่า

"วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ อาจกระทำโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง หรืออาจร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดการให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้"

คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายในแต่ละจังหวัด ให้ดำเนินการขั้นต่อมาคือประกาศให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดทราบว่ามีการเสนอร่างกฎหมายในเรื่องใด และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปลงชื่อตามระยะเวลาและสถานที่ที่กำหนด ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันได้มากขึ้น ซึ่งก็ได้กำหนดเวลาไว้ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าต้องไม่น้อยกว่า 90 วันนับแต่วันที่ประกาศ

ผู้ที่ต้องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวมีเงื่อนไขตามกฎหมายว่า ต้องมาแสดงตนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง พร้อมทั้งแสดงบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นใดตามที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งได้ตรวจสอบเรียบร้อยแล้วเห็นว่า ผู้ที่ต้องการเข้าชื่อร่วมเสนอกฎหมายเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยถูกต้อง ก็จะจัดการให้ผู้นั้นกรอกข้อความและลงชื่อในแบบพิมพ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เมื่อครบระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายรวมแบบพิมพ์ที่มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป[22] เพื่อจะได้ตรวจสอบความถูกต้อง และจัดทำบัญชีรายชื่อทั้งหมดของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย จากนั้นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดส่งร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปยังประธานรัฐสภา[23] เพื่อดำเนินการต่อไป

3.2.2 ประเภทของร่างกฎหมายที่เสนอ

การเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยร่างกฎหมายที่นำมาพิจารณาในที่นี้หมายถึงร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

3.2.2.1 ร่างพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรประเภทหนึ่งที่มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

---

[22] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 13

[23] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 14

โดยทั่วไปพระราชบัญญัติจะมีลักษณะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหน่วยงานของรัฐ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัด พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงเขตกรุงเทพมหานคร หรือระหว่างราษฎรกับราษฎร เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือระหว่างรัฐกับราษฎร เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร ร่างพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดิน แต่มีพระราชบัญญัติบางฉบับที่ไม่มีลักษณะดังกล่าว เป็นแต่เพียงแนวทางในบางเรื่องไว้ เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณ เป็นต้น

การเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเนื้อหาไว้เป็นการเฉพาะ ดังเช่นการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จะต้องตราให้สอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นจะมีเนื้อหาสาระเช่นใดก็ได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไป

3.2.2.2 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในระบบกฎหมายของประเทศไทยไม่ปรากฏเรื่องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ซึ่งโดยเนื้อหาแล้วเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง แต่ในทางรูปแบบการตราและการแก้ไขพระราชบัญญัติเหล่านี้ก็ดำเนินการในลักษณะที่ไม่แตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดาทั่ว ๆ ไปนั่นเอง[24]

แม้ในช่วงนั้นในระบบกฎหมายไทยจะไม่ปรากฏในเรื่องนี้ก็ตาม แต่นักวิชาการกฎหมายหลายท่านได้เสนอให้มีการนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในประเทศไทย โดยสามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองแนวความคิดเห็นด้วยกัน ดังนี้

แนวความคิดแรก เห็นว่าการมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะทำให้การร่างรัฐธรรมนูญสำเร็จไปได้อย่างรวดเร็ว รัฐธรรมนูญจะสั้นกระชับโดยมีรายละเอียดอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีกทีหนึ่ง การแก้ไขก็ง่ายกว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เมื่อต้องการแก้ไขจึงไม่ยุ่งยากนัก[25] ดังจะเห็นได้จากข้อเขียนของศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ที่เสนอว่า

---

[24] สมคิด เลิศไพฑูรย์, <u>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ</u>, รายงานวิจัยเสนอคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), น. 10.

[25] *เพิ่งอ้าง*, น. 11.

"ประเทศหลายประเทศนิยมใช้วิธีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะจะเป็นการสะดวกที่ไม่ต้องเอาเรื่องที่ควรจะเป็นรายละเอียดหรือไม่มีความสำคัญและจำเป็นจริง ๆ ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ ให้ทำเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากต้องการแก้ไขเมื่อถึงคราวจำเป็นก็ทำได้ง่าย ไม่ต้องมีหลักเกณฑ์พิเศษและใช้เวลานานเหมือนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ"[26]

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ก็ได้แสดงความคิดเห็นไว้เช่นเดียวกันว่า

"กฎหมายใดที่ออกมาเพื่ออธิบายขยายความละเอียดในรัฐธรรมนูญ หรือเพิ่มเติมเนื้อความในรัฐธรรมนูญที่ยังไม่ครบถ้วนกระบวนความให้สมบูรณ์กระจ่างแจ้งยิ่งขึ้น กฎหมายนั้นเรียกว่า "กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ" ซึ่งคำก็บอกอยู่แล้วว่าเป็นกฎหมายที่ต้องใช้งานและพิจารณาควบคู่ประกอบกันไปกับรัฐธรรมนูญ และอธิบายขยายความประกอบรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ อันที่จริงเรื่องอย่างนี้ควรบัญญัติลงไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่คงเกรงว่า

1) ถ้าบัญญัติลงไว้ไม่ปล่อยให้ไปอธิบายขยายความที่อื่นบ้าง รัฐธรรมนูญจะมีความยาวมากเกินไปหลายร้อยหลายพันมาตรา

2) เวลาจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมในอนาคตก็จะทำได้ยาก เพราะกลายเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญเสียแล้ว

3) ถ้าการร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องเร่งรัดให้ทันเวลาที่กำหนด การบัญญัติรายละเอียดของเรื่องต่าง ๆ ลงไว้ในรัฐธรรมนูญจะทำให้ต้องใช้เวลาหมดเปลืองไปกับการถกเถียงหลักการและถ้อยคำสำนวนต่าง ๆ โดยใช่เหตุ ในที่สุดการร่างรัฐธรรมนูญก็จะสำเร็จไม่ทันเวลา

4) การบัญญัติทุกเรื่องลงไว้ในรัฐธรรมนูญอาจถูกกล่าวหาว่าเป็นการผูกขาดความคิด ถ้าปล่อยให้สภานิติบัญญัติในอนาคตไปบัญญัติเป็นกฎหมายอื่นเพิ่มเติมเองเอาบ้างน่าจะเป็นการเฉลี่ยความรับผิดชอบและเปิดกว้างทางความคิดมากกว่า นอกจากนี้คนรุ่นใหม่และสภาในอนาคต อาจมีความคิดแปลก ๆ ใหม่ ๆ เหมาะสมแก่กาลสมัยและสภาพความเป็นจริงในสังคมกว่าในเวลาที่ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้

จากเหตุเหล่านี้เอง จึงนิยมบัญญัติเฉพาะหลักการใหญ่ ๆ และสำคัญจริง ๆ ลงไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดอื่นให้ไปออกเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์อีกขั้นหนึ่ง"[27]

---

[26] ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: สารศึกษาการพิมพ์, 2524), น. 128.

[27] วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ," วารสารกฎหมายธุรกิจบัณฑิตย์, ปีที่ 1, น. 33-34, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2544).

แนวความคิดที่สอง เห็นว่าการมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งแก้ไขได้ยากกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา จะเป็นเครื่องมือค้ำประกันมิให้ผู้มีอำนาจในทางการเมืองดำเนินการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องของตนเองอันแตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ[28] กล่าวคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะยกร่างขึ้นพร้อม ๆ กับรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถมองเห็นได้ว่า บทบัญญัติและกลไกที่สำคัญของรัฐธรรมนูญนี้จะนำไปสู่ผลปฏิบัติที่เป็นจริงได้โดยวิธีการอย่างใด รัฐธรรมนูญจะบัญญัติวิธีการตราและวิธีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้ไว้เป็นมาตรการพิเศษในรัฐธรรมนูญนั้นเอง เพื่อป้องกันการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยที่ผู้เสนอมีความมุ่งหมายอย่างอื่น และเพื่อป้องกันการตีความขององค์กรอื่นที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะผลของการตีความที่ไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเช่นนั้น อาจทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองไม่มีผลในทางปฏิบัติหรือเป็นเพียงตัวอักษร ระบบของการตราและการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงต้องเขียนไว้ในตัวรัฐธรรมนูญ[29]

เมื่อพิจารณาความคิดทั้งสองแนวทางข้างต้นแล้ว จะพบว่าแนวความคิดแรกเน้นหลักอยู่ที่เนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญว่าเป็นกฎหมายรายละเอียดขยายความรัฐธรรมนูญ ในขณะที่แนวความคิดที่สองเน้นหนักอยู่ที่รูปแบบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ความจริงแล้วแนวความคิดทั้งสองก็ไม่ได้แย้งกันเลย เพราะในปัจจุบันรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สเปน โปรตุเกส อิตาลี ฯลฯ ต่างก็มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นกฎหมายขยายความรัฐธรรมนูญ และมีกระบวนการตราและแก้ไขที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาด้วย[30]

เมื่อประเทศไทยได้รับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ โดยบัญญัติครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้พระราชประกอบรัฐธรรมนูญมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดาอื่น ๆ ดังนี้[31]

---

[28] สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24*, น. 12-13.

[29] อมร จันทรสมบูรณ์, โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ม.ม.ป.), น. 7.

[30] สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24*, น. 13.

[31] วิษณุ เครืองาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 27*, น. 36-37.

1) การเรียกชื่อกฎหมายต้องเรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย... พ.ศ. ....” เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 จะเรียกว่า “พระราชบัญญัติ...” เหมือนกฎหมายธรรมดาทั่วไปมิได้

2) การออกหรือตราพระราชประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ต้องทำให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ส่วนกฎหมายอื่น ๆ ที่มิใช่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น แม้บางฉบับจะมีกำหนดเวลาที่ต้องตราให้เสร็จอยู่บ้างเหมือนกัน แต่ส่วนใหญ่ก็มิได้กำหนดเวลาแต่อย่างใด

3) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร หากปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบ และคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบมีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่งก็ได้ ซึ่งปกติแล้วถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายใด ร่างกฎหมายนั้นจะตกไปทันที

4) การคัดค้านว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อาจทำได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันเพียงแค่ไม่น้อยกว่า 20 คน เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติธรรมดา ผู้เข้าชื่อต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ข้อนี้แสดงว่ารัฐธรรมนูญต้องการให้การตรวจสอบและการควบคุมดูแลความถูกต้องของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทำได้ง่ายและคล่องตัวกว่าการตรวจสอบพระราชบัญญัติธรรมดา

อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายไทยในขณะนั้นต้องถือว่าพระราชประกอบรัฐธรรมนูญมิได้มีสถานะทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา แต่ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ในทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา ดังนี้

1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอาจทำได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ในขณะที่การเสนอร่างพระราชบัญญัติธรรมดาทำได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน จึงทำให้

การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกระทำได้ยากกว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติธรรมดา

2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติธรรมดาต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากเท่านั้น

3) เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติธรรมดานั้นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะกระทำเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกของทั้งสองสภา หรือนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ข้อนี้แสดงว่ารัฐธรรมนูญต้องการให้มีการตรวจสอบและการควบคุมดูแลความถูกต้องของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนการประกาศใช้ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้รับการบัญญัติไว้ค่อนข้างใกล้เคียงกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส โดยมีความแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติธรรมดาในส่วนของการเสนอ การพิจารณา และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้

โดยกฎหมายที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 138 ประกอบด้วย

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

9) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

3.3 การตรวจสอบร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อมีการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร จะมีขั้นตอนในการตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนที่จะบรรจุระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ดังนี้

3.3.1 ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี

ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ มีขั้นตอนในการตรวจสอบดังนี้

1) ตรวจสอบรูปแบบและเนื้อหาของร่างกฎหมายว่าถูกต้องและสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เรื่องใดรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติไม่ได้ และจะต้องมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

โดยร่างกฎหมายที่เสนอต้องมีรูปแบบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 142 วรรคห้า[32] และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 101[33] คือ ต้องประกอบด้วยหลักการแห่งร่างกฎหมาย เหตุผลในการเสนอร่างกฎหมาย และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมาย[34] นอกจากนี้หากเป็นการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ประกาศใช้อยู่เดิมก็ต้องเพิ่มเติมคำ

---

[32] มาตรา 142 วรรคห้า บัญญัติว่า “ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย”

[33] ข้อ 101 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องแบ่งเป็นมาตราและต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้

(1) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(2) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(3) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้กำหนดโดยชัดแจ้ง

[34] แต่เดิมการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องจัดทำบันทึกหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น

ว่า “(ฉบับที่ ..)” ต่อจากชื่อร่างกฎหมาย หรือหากร่างกฎหมายที่เสนอมีเนื้อหาบางมาตราอันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องมีบทบัญญัติในคำปรารภของร่างกฎหมายระบุมาตราตามรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ กรณีไม่เคยเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ในระหว่างมาตราเดิมให้ใช้เป็นระบบตัวเลข เช่น ต้องการเพิ่มมาตราระหว่างมาตรา 8 และมาตรา 9 ให้ใช้เป็น มาตรา 8/1 เป็นต้น

2) ตรวจสอบการใช้ถ้อยคำกฎหมาย ตัวสะกด คำถูกผิด และมาตราในร่างกฎหมายว่ามีความเชื่อมโยงกันหรือไม่

หากพบข้อบกพร่องตามข้อ 1) และ 2) สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็จะแจ้งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขร่างกฎหมายให้ถูกต้องและสมบูรณ์ตามกฎหมาย[35]

3) ตรวจสอบว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่

หลังจากร่างกฎหมายได้ตรวจสอบว่าถูกต้องและสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็จะเสนอร่างกฎหมายให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่เสนอนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ตามมาตรา 143 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 110 หรือไม่[36] เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยแล้วก็จะบรรจุร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าระเบียบการประชุมเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยการเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีมี 2 รูปแบบ คือ การเสนอแบบธรรมดาและแบบเร่งด่วน

---

[35] ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 103 กำหนดว่า

“ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีผู้เสนอตามมาตรา 139 ของรัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภาทำการตรวจสอบ และหากมีข้อบกพร่อง ให้ประธานสภาแจ้งผู้เสนอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับ”

และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 109 กำหนดว่า

“การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ให้นำความในข้อ 101 ข้อ 102 และข้อ 103 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

[36] การวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ ไม่ได้ส่งผลต่อการบรรจุระเบียบวาระการประชุม แม้ว่าร่างกฎหมายที่เสนอจะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ก็สามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี แต่เหตุที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องวินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน เนื่องจากว่ามีผลต่อระยะเวลาในการพิจารณาของวุฒิสภา และการหยิบยกร่างกฎหมายที่ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่

ซึ่งจะมีผลต่อการบรรจุร่างกฎหมายนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุม[37] กล่าวคือ ถ้าคณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายใดโดยขอให้พิจารณาเป็นเรื่องด่วน ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะบรรจุร่างกฎหมายนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วนตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ ซึ่งโดยปกติแล้วจะจัดไว้หลังเรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว หากคณะรัฐมนตรีเสนอแบบธรรมดาก็จะบรรจุร่างกฎหมายนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องที่เสนอใหม่ ดังนั้น หากคณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายโดยขอให้พิจารณาเป็นเรื่องด่วน ก็จะทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวสามารถเข้าสู่การพิจารณาได้รวดเร็วกว่าการเสนอแบบธรรมดา เพราะที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาเรียงตามระเบียบวาระการประชุม แต่หากร่างกฎหมายที่เสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 104[38]

---

[37] ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 16 “การจัดระเบียบวาระการประชุมให้จัดลำดับ ดังต่อไปนี้

(1) กระทู้ถาม

(2) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม

(3) รับรองรายงานการประชุม

(4) เรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว

(5) เรื่องที่ค้างพิจารณา

(6) เรื่องที่เสนอใหม่

(7) เรื่องอื่น ๆ

ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วน จะจัดไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุมก็ได้ แต่จะจัดไว้ก่อนเรื่องที่กรรมาธิการพิจารณาแล้วเสร็จไม่ได้”

[38] ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 104 กำหนดว่า

“ให้ประธานสภาบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน”

3.3.2 ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา

ร่างกฎหมายที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอ มีขั้นตอนในการตรวจสอบดังนี้

1) ตรวจสอบลายมือชื่อ และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอว่าครบจำนวนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 139 หรือมาตรา 142 แล้วแต่กรณี หรือไม่ โดยหากเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมเสนอไม่น้อยกว่า 20 คน หากเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมเสนอไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

2) ตรวจสอบรูปแบบและเนื้อหาของร่างกฎหมายเช่นเดียวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี

3) ตรวจสอบการใช้ถ้อยคำกฎหมาย ตัวสะกด คำถูกผิด และมาตราในร่างกฎหมายว่ามีความเชื่อมโยงกันหรือไม่

หากพบข้อบกพร่อง ตามข้อ 1) 2) และ 3) สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็จะแจ้งไปยังผู้เสนอเพื่อแก้ไขร่างกฎหมายให้ถูกต้องและสมบูรณ์ตามกฎหมาย

4) ตรวจสอบว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่

หลังจากร่างกฎหมายได้ตรวจสอบว่าถูกต้องและสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็จะเสนอร่างกฎหมายให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่เสนอนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ตามมาตรา 143 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 110 หรือไม่

หากประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่เสนอไม่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ก็จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องที่เสนอใหม่เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

หากประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่เสนอเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ก็จะแจ้งให้ผู้เสนอร่างกฎหมายทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้านคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรภายใน 7 วันนับแต่วันส่งคำแจ้ง

มีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งให้ผู้เสนอทราบว่าร่างกฎหมายที่เสนอเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินพร้อมด้วยเหตุผลประกอบการวินิจฉัย แม้ว่าตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 111 จะมิได้กำหนดว่าให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องแจ้งเหตุผลแห่งการวินิจฉัยแก่ผู้เสนอแต่อย่างใด ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เสนอทราบเหตุผลของคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร หากผู้เสนอไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้เสนอจะได้มีข้อมูลในการคัดค้านคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าผู้เสนอทำหนังสือคัดค้านคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร ถือว่ามีกรณีเป็นที่สงสัย ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 143 วรรคสองและวรรคสาม และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 111 และข้อ 112[39] ในกรณีที่ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะวินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่าจะให้คำรับรองหรือไม่ แต่ถ้าวินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ก็จะบรรจุร่างกฎหมายนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมต่อไป

การกำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ เป็นผู้วินิจฉัยในกรณีที่สงสัยว่าร่างกฎหมายที่เสนอเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ ได้บัญญัติครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากเหตุผลว่า การกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียวเป็นผู้วินิจฉัย และให้คำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นที่สุด ก็อาจจะก่อให้เกิดความวิตกกังวลแก่ผู้เสนอที่กลัวว่าประธานสภา

---

[39] “ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณากรณีตามวรรคสองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีกรณีดังกล่าว”

ผู้แทนราษฎรจะใช้อำนาจโดยลำเอียงให้เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลได้ เนื่องจากโดยปกติแล้วผู้ที่จะเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรก็มักจะมาจากสมาชิกของพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภา ซึ่งก็จะเป็นพรรคที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้นั่นเอง นอกจากนี้การให้อำนาจบุคคลเดียวเป็นผู้วินิจฉัยนั้นก็มีทั้งผลดีและผลเสีย กล่าวคือมีผลดีที่ทำให้การวินิจฉัยกระทำได้อย่างรวดเร็ว แต่มีข้อเสียคือทำให้หลีกเลี่ยงลักษณะซึ่งขึ้นอยู่กับตัวบุคคลไปไม่ได้ เพราะการให้ผู้หนึ่งผู้ใดตัดสินใจเพียงผู้เดียวก็จะมิได้มีการหารือหรือถกเถียงกันถึงเหตุผล จึงทำให้เกิดความรู้สึกว่าการวินิจฉัยนั้นไม่มีเหตุผลแน่นอน ดังนั้น การกำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัยในกรณีที่สงสัยว่าร่างกฎหมายที่เสนอเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ ก็เพื่อให้มีการทบทวนเหตุผลของประธานสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง เมื่อพิจารณาว่าประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งสิ้น 35 คน ก็ย่อมจะมีการปรึกษาหารือหรือถกเถียงถึงเหตุผลของประธานสภาผู้แทนราษฎรกันอย่างกว้างขวาง อันจะทำให้ความหวาดกลัวของผู้เสนอว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรจะใช้อำนาจลำเอียงให้เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลลดน้อยลงไปได้

ถ้าผู้เสนอไม่ได้คัดค้านคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่าจะให้คำรับรองหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 142 วรรคสอง[40] และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 111 วรรคหนึ่ง[41] หากนายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะบรรจุร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ไม่สามารถเสนอได้

---

[40] “ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) (3) หรือ (4) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี”

[41] “ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตามมาตรา 142 (2) (3) และ (4) ของรัฐธรรมนูญเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้เสนอทราบ หากผู้เสนอไม่คัดค้านความเห็นของประธานสภาภายในเจ็ดวันนับแต่วันส่งคำแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีกรณีเป็นที่สงสัยตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญ ก็ให้ประธานสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง...”

3.3.3 ร่างกฎหมายที่เสนอโดยศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ร่างกฎหมายที่ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้เสนอ มีขั้นตอนในการตรวจสอบดังนี้

1) ตรวจสอบรูปแบบและเนื้อหาของร่างกฎหมายเช่นเดียวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี

2) ตรวจสอบการใช้ถ้อยคำกฎหมาย ตัวสะกด คำถูกผิด และมาตราในร่างกฎหมายว่ามีความเชื่อมโยงกันหรือไม่

หากพบข้อบกพร่อง ตามข้อ 1) และ 2) สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็จะแจ้งไปยังผู้เสนอเพื่อแก้ไขร่างกฎหมายให้ถูกต้องและสมบูรณ์ตามกฎหมาย

3) ตรวจสอบว่าเป็นร่างกฎหมายที่ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิเสนอหรือไม่

สิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ได้มีอยู่อย่างสมบูรณ์ดังเช่นสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภา เนื่องจากศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะร่างกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น กล่าวคือ หากเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติ จะต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดองค์กร หรือร่างพระราชบัญญัติที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ หากเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

หากตรวจสอบแล้วพบว่าร่างกฎหมายที่เสนอไม่ใช่ร่างกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว

4) ตรวจสอบว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่

หลังจากร่างกฎหมายได้ตรวจสอบว่าถูกต้องและสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็จะเสนอร่างกฎหมายให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่เสนอนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ตามมาตรา 143 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 110 หรือไม่ เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยแล้วก็จะดำเนินการเช่นเดียวกับร่างกฎหมายที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอ

3.3.4 ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ มีขั้นตอนในการตรวจสอบดังนี้

1) ตรวจสอบว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 163 กำหนดไว้หรือไม่ นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้ขยายความคำว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” ไว้ในมาตรา 3 ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หมายถึง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 99[42] และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 100[43]

---

[42] มาตรา 99 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง และ

(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

[43] มาตรา 100 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

(1) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(2) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(4) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

หากเป็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา ประธานรัฐสภาจะดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร[44] และจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายว่ามีจำนวนครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่[45] หากผลการตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีไม่ครบจำนวน 10,000 คน ก็จะแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบเพื่อให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม[46] เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ผู้แทนการเสนอกฎหมายได้รับแจ้ง หากผู้แทนการเสนอกฎหมายมิได้ดำเนินการเพื่อจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบ 10,000 คน ประธานรัฐสภาก็จะสั่งจำหน่ายเรื่อง[47] หากจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบถ้วน ประธานรัฐสภาจะจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหลายมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน โดยปิดประกาศที่ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น เป็นต้น เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่มิได้ประสงค์จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านเพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อ หากภายหลังการปิดประกาศแล้วทำให้จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ 10,000 คน ประธานรัฐสภาก็จะแจ้งไปยังผู้แทนการเสนอกฎหมายเพื่อให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ผู้แทนการเสนอกฎหมายได้รับแจ้ง หากผู้แทนการเสนอกฎหมายมิได้ดำเนินการให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบ 10,000 คน ประธานรัฐสภาก็จะสั่งจำหน่ายเรื่อง[48]

---

[44] เอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ประกอบด้วย แบบแสดงรายการเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก. 1) และผู้แทนการเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก. 3) พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน

[45] การตรวจสอบจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจะกระทำโดยการบันทึกเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก ของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และจัดส่งข้อมูลดังกล่าวไปยังสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ตรวจสอบว่าผู้ที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นมีตัวตนอยู่จริงหรือไม่ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ และมีถิ่นฐานอยู่ที่ใด

[46] ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ข้อ 9

[47] ประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ข้อ 10

[48] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 8 วรรคสาม

หากเป็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 100 คน ร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ก็ไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พร้อมทั้งจัดทำบัญชีรายชื่อทั้งหมดของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายเสนอต่อประธานรัฐสภาแล้ว

2) ตรวจสอบรูปแบบและเนื้อหาของร่างกฎหมายเช่นเดียวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 5 ได้ขยายความรูปแบบของร่างกฎหมายที่จะเสนอประกอบให้รัฐสภาพิจารณา ดังนี้

- ร่างกฎหมายที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาจะต้องจัดทำในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ

- จะต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

- จะต้องมีบทบัญญัติแบ่งเป็นมาตราที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องใด

- จะต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นอย่างไร

- จะต้องจัดทำคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละบทบัญญัติของกฎหมายที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราได้ด้วย

3) ตรวจสอบการใช้ถ้อยคำกฎหมาย ตัวสะกด คำถูกผิด และมาตราในร่างกฎหมายว่ามีความเชื่อมโยงกันหรือไม่

หากพบข้อบกพร่องตามข้อ 2) หรือ 3) สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็จะแจ้งไปยังผู้แทนการเสนอกฎหมายเพื่อให้แก้ไขร่างกฎหมายให้ถูกต้องและสมบูรณ์ตามกฎหมาย

4) ตรวจสอบว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

หากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไม่เป็นไปตามที่กำหนดในหมวด 3 หมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ไม่สามารถเข้าชื่อเสนอได้

5) ตรวจสอบว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่

หลังจากสำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตรวจสอบร่างกฎหมายเรียบร้อยแล้ว ก็จะเสนอร่างกฎหมายให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่เสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ตามมาตรา 143 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 110 หรือไม่ เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยแล้วก็จะดำเนินการเช่นเดียวกับร่างกฎหมายที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอ