

## บันทึกองค์ความรู้

ชื่อเรื่อง	ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง สถานะของกฎหมายเข้าชื่อของประชาชน
ชื่อผู้บันทึก	นางสาวอารีวรรณ จตุทอง ตำแหน่ง นักวิชาการปฏิรูปกฎหมายชำนาญการพิเศษ
วันเดือนปี	๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘
แหล่งที่มาของความรู้	บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง สถานะของกฎหมายเข้าชื่อของประชาชน
เนื้อหา	

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในด้านการปกครองของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อเสริมข้อบกพร่องของการปกครองระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน เพื่อให้ประชาชนสามารถมีบทบาทในการกำหนดทิศทางนโยบายของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลได้โดยตรง และต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการและขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

แม้ว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง และต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แต่ไม่ได้ส่งผลให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ สิ้นสุดลงแต่อย่างใด เนื่องจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้ประกาศยกเลิกองค์การตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้นในภายหลัง อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวก็ยังคงมีความสมบูรณ์อยู่ในตัวมันเอง ดังที่โจเซฟ ราซ (Joseph Raz) ได้ให้ความเห็นว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดเงื่อนไขความสมบูรณ์ของกฎหมายที่จะตราขึ้นใช้บังคับ กฎหมายใดๆ ที่ถูกตราขึ้นแล้วและตรงตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ กฎหมายนั้นย่อมเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ในตัวมันเอง โดยมีได้ผูกอิงความสมบูรณ์ของมันอยู่กับรัฐธรรมนูญนั้นอีกต่อไป ถึงแม้รัฐธรรมนูญสูญสิ้นไป กฎหมายทั่วไปยังคงอยู่”

ส่วนสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ที่ได้รับการก่อตั้งและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และย่อมได้รับการคุ้มครองให้คงดำรงอยู่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๔ ว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาติไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้รับรองเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๙ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น ในข้อ ๒๕ ได้รับรองสิทธิทางการเมืองของพลเมืองว่า “การกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจ ในการที่จะออกเสียง หรือได้รับการเลือกตั้ง และในการที่จะเข้าถึงการบริการสาธารณะในประเทศของตน รัฐจึงต้องออกมาตรการทางกฎหมาย หรือมาตรการอื่นที่อาจจำเป็นเพื่อเป็นการประกันว่าพลเมืองมีโอกาสอย่างแท้จริงที่จะได้ใช้สิทธิดังกล่าวและจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ”

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีความเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้รับการใช้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้แล้ว ประชาชนย่อมสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์กระบวนการและขั้นตอนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อประชาชนที่สนับสนุนกฎหมายได้เนื่องจากเป็นการใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ โดยให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่ในการกระทำการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ แทนประธานรัฐสภาต่อไป เนื่องด้วยมาตรา ๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา” นั้นเอง.

.....