

ด่วนที่สุด

ที่ (รธน) ๐๓๓/๒๕๖๑



คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ถนนอุทองใน เขตดุสิต
กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ สว(สนช) ๐๐๐๗/๕๗๖
ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๑

จัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๙ จำนวน ๑ เล่ม

(๒) คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ๑๐ เรื่องที่น่ารู้ เล่มที่ ๒ จำนวน ๑ เล่ม

(๓) ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.
ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งขึ้น

ตามหนังสือที่อ้างถึง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ขอให้คณะกรรมการ
ร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
พ.ศ. ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
หรือไม่ ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติให้ความ
เห็นชอบแล้ว ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญรวมสามประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงจำนวนกลุ่มการสมัครจาก ๒๐ กลุ่ม เหลือเพียง
๑๐ กลุ่ม (ร่างมาตรา ๑๑)

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขอเรียนว่า การกำหนดให้มีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน แตกต่างจากวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา โดยมีได้
มีเจตนารมณ์ให้เป็นสภาที่เสียงหรือสภาตรวจสอบที่ต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ หากแต่
มีเจตนารมณ์ให้เป็นสภาที่ประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคม (All walks of life) มีส่วนร่วม
ทางการเมืองได้อย่างแท้จริง โดยประชาชนซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญ

กำหนด สามารถสมัครเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้ “โดยตรงและอย่างกว้างขวาง” เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยรอบคอบรอบด้านมากยิ่งขึ้นตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตรากฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้อธิบายเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ต่อสาธารณชนไปแล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏรายละเอียด ตามคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๑ หน้า ๒๓-๒๕ สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) ด้วยเหตุผลดังกล่าว มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงบัญญัติว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงาน ด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม ...” และเมื่อเป็นเช่นนี้ การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติ ของบุคคลในแต่ละกลุ่มจึงเป็นหลักประกันอันสำคัญว่าประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคมสามารถ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางได้อย่างแท้จริง ความในมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ตอนท้าย จึงกำหนด ชัดเจนว่าการแบ่งกลุ่มนั้น “...ต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคน สามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้” อย่างเหมาะสม

แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้กำหนดวิธีการแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคล ในแต่ละกลุ่มไว้โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิก วุฒิสภา แต่การกำหนดเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญ ต้องพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบและรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขอเรียนว่า ในชั้นการจัดทำ ร่างรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติเกี่ยวกับ กลุ่มอาชีพ กลุ่มผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงาน หรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมมาประกอบการพิจารณากำหนดจำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม และได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการทั่วไปด้วย โดยประชาชนส่วนใหญ่เห็นควรแบ่งออกเป็น ๒๐ กลุ่ม เพื่อเป็นหลักประกันว่าวุฒิสภาจะเป็นสภา ที่ประกอบด้วยประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคมอย่างแท้จริง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้เสนอแนวความคิดการแบ่งออกเป็น ๒๐ กลุ่มให้ประชาชนทราบตั้งแต่ก่อนที่จะมีการออกเสียง ประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๒ หน้า ๘ สิ่งที่ส่งมาด้วย (๒) ดังนั้น ในชั้นที่มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ยึดการแบ่งกลุ่มออกเป็น ๒๐ กลุ่มตามที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียง ประชามติเป็นหลัก ดังปรากฏรายละเอียดตามความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการ พิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งขึ้น สิ่งที่ส่งมาด้วย (๓) ทั้งนี้ การแบ่งกลุ่ม ตามร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณานั้น หากพิเคราะห์ โดยละเอียดจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมิได้แบ่งโดยใช้กลุ่มอาชีพแต่ประการเดียว เพราะยังมีกลุ่มผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงาน

หรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

ดังนั้น การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ลดจำนวนกลุ่มลงเหลือเพียง ๑๐ กลุ่ม โดยการยุบรวมกลุ่ม จึงเป็นการลดทอนหลักประกันว่าวุฒิสภาจะเป็นสภาที่ประกอบด้วยประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคมอย่างแท้จริง เพราะมีความเป็นไปได้สูงมากที่จะทำให้กลุ่มเดิมที่ถูกยุบรวมเข้ากับกลุ่มอื่นจะได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาลดน้อยลงหรือไม่ได้รับเลือกเลย เช่น การยุบกลุ่มสตรี ไปรวมกับกลุ่มผู้สูงอายุ (ซึ่งประกอบด้วยผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน) และกลุ่มประชาสังคม (ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มประชาสังคม องค์กรสาธารณประโยชน์ หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน) จากเดิมที่สามกลุ่มนี้มีหลักประกันชัดเจนว่าจะมีผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภากลุ่มละ ๑๐ คน รวมเป็น ๓๐ คน แต่เมื่อนำมายุบรวมกันเป็นกลุ่มเดียวกัน ตัวแทนจากกลุ่มเหล่านี้จะลดลงเหลือรวมกันเพียง ๒๐ คนเท่านั้น ทำให้บางกลุ่มที่นำมารวมเข้ากันนั้นอาจไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาเลยเพราะมีความหลากหลายมากภายในกลุ่ม กับไม่มีหลักประกันว่าการเลือกกันเองภายในแต่ละกลุ่มนั้น ผู้สมัครจะได้รับเลือกในลักษณะเฉลี่ยกันอย่างทั่วถึง กรณีเช่นนี้จึงไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มุ่งหมายให้วุฒิสภามีองค์ประกอบจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมอย่างแท้จริง ทั้งยังไม่ตรงกับจำนวนกลุ่มที่ประชาชนได้รับทราบมาตั้งแต่ก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามติอีกด้วย

ประเด็นที่สอง การแบ่งผู้สมัครในแต่ละกลุ่มออกเป็น ๒ ประเภท และการให้ผู้สมัครในแต่ละประเภทเลือกกันเอง (ร่างมาตรา ๑๓)

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติชัดเจนว่าวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคนซึ่งมาจาก “การเลือกกันเอง” ของบุคคลในแต่ละกลุ่มซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม ดังนั้น การเลือกดังกล่าวจึงมุ่งหมายให้เป็นการเลือกในระหว่างผู้สมัครด้วยกันเองอย่างเท่าเทียมกันโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอย่างเดียวกัน ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอแนวคิดในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวให้ประชาชนทราบจนเป็นที่รับรู้ทั่วไปตั้งแต่ก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ดังปรากฏในคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๑ หน้า ๒๕ สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑)

อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กำหนดให้มีการแบ่งผู้สมัครในแต่ละกลุ่มออกเป็นสองประเภท คือ ประเภทที่สมัครโดยอิสระ กับประเภทที่สมัครโดยต้องได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรตามที่กำหนด และให้ผู้สมัครในแต่ละประเภทเลือกกันเองเท่านั้น เลือกข้ามประเภทมิได้แม้จะอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ซึ่งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของการเลือกกันเองตามมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งยังเป็นผลให้เกิดการแบ่งสมาชิกวุฒิสภาออกเป็นสองประเภทอีกด้วย ทั้งที่มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทยมิได้มุ่งหมายเช่นนั้น เพราะหากรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายดังกล่าว ก็คงบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งประเภทของสมาชิกวุฒิสภา และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแต่ละประเภท ไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่แรกในทำนองเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา

นอกจากนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า การให้ม็อดีกรเป็นผู้เสนอหรือรับรองผู้สมัครเข้ารับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง เพราะมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดว่าประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถสมัครรับเลือกในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้อย่างเสรี จึงไม่จำเป็นต้องได้รับการเสนอชื่อหรือรับรองหรือผ่านการคัดกรองจากองค์กรใด ๆ ก่อน การคัดกรองผู้สมัครหากจะมีขึ้นนั้น มาตรา ๑๐๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้กระทำด้วยวิธีการที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองกันเอง มิใช่ให้ผู้อื่นหรือให้องค์กรใดมาคัดกรองกรณีจึงเป็นการคัดกรองภายหลังจากที่ได้มีการสมัครเข้ารับเลือกแล้ว มิใช่ก่อนการสมัครเข้ารับเลือก อีกทั้งการคัดกรองดังกล่าวต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมด้วย

ประเด็นที่สาม ยกเลิกการเลือกไขว้ (ร่างมาตรา ๔๒ ร่างมาตรา ๔๓ และร่างมาตรา ๔๔)

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการอันเป็นสาระสำคัญในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาคือการกำหนดมาตรการเพื่อให้การเลือกกันเอง “เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” อย่างไรก็ตาม โดยที่ตระหนักว่าการเลือกกันเองของผู้สมัครในแต่ละกลุ่มอาจมีการสมยอมกันในการเลือกโดยไม่สุจริตขึ้นได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อลดความเป็นไปได้ในการสมยอมกันในการเลือกตั้งกล่าว ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติไว้ชัดเจนว่า “...เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้” และได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับมาตรการที่ห้ามมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือที่เข้าใจกันทั่วไปว่า “การเลือกไขว้” ในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ประชาชนทราบจนเป็นที่รับรู้ทั่วไปตั้งแต่ก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ดังปรากฏในคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญเล่มที่ ๑ หน้า ๒๕ สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑)

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า การกำหนดมาตรการเลือกไขว้ในการเลือกกันเอง จะทำให้ความเป็นไปได้ในการสมยอมกันในการเลือกทำได้ยากขึ้น อันจะทำให้การเลือกเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับความประสงค์ของประชาชนที่ต้องการให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยมาตรการนี้กำหนดว่าในการเลือกแต่ละระดับ เมื่อมีการเลือกกันเองในกลุ่มเป็นเบื้องต้นแล้ว ให้แบ่งกลุ่มต่าง ๆ ออกเป็นสี่สาย และให้มีการจับสลากว่ากลุ่มใดอยู่ในสายใด และให้มีการเลือกไขว้โดยให้ผู้ได้รับเลือกขึ้นต้นในแต่ละกลุ่มเลือกผู้ได้รับเลือกขึ้นต้นจากกลุ่มซึ่งอยู่ในสายเดียวกัน และจากการหารือกับผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้รับความตรงกันว่ามาตรการการเลือกไขว้ดังกล่าว

ทำให้การสมยอมกันในการเลือกทำได้ยากขึ้น ทั้งสามารถปฏิบัติได้โดยไม่มีข้อขัดข้อง
ดังนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า การตัดมาตรการเลือกไขว้ออกโดยไม่มีมาตรการ
ที่เท่าเทียมหรือเข้มข้นกว่าในการลดความเป็นไปได้ในการสมยอมกันในการเลือกมาแทน เป็นการเพิ่ม
ความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการสมยอมกันโดยไม่สุจริตในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งไม่ตรงตาม
เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

อนึ่ง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขอกราบเรียนว่า สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) และ (๒)
ที่ใช้อ้างอิงในหนังสือนี้ เป็นคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญโดยสรุป ที่คณะกรรมการ
ร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติของมาตรา ๓๙/๑ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และส่งให้
คณะกรรมการการเลือกตั้ง และตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในวรรคสี่ ให้คณะกรรมการ
การเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดพิมพ์และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

กลุ่มงานประธานรัฐสภา

โทร. ๐๒ ๒๔๔ ๑๔๙๗

โทรสาร ๐๒ ๒๔๔ ๑๔๙๗