

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๑

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๑

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ หรือไม่

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง ส่งความเห็นของนายกิตติ วะสีนนท์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม ๓๐ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ โดยมีข้อเท็จจริงตามหนังสือและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ ซึ่งในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๑ วันศุกร์ที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๑ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ในวาระที่สอง และลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่สาม และได้ส่ง



ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และให้แจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายังผู้ร้องภายในระยะเวลาดังกล่าวว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๖ วรรคหนึ่ง และประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายังผู้ร้องว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ต่อมาในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ซึ่งได้พิจารณาและมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตามความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และแก้ไขเพิ่มเติมตามความเห็นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้การแบ่งกลุ่มการสมัครในบทหลักมีการแบ่งเป็นยี่สิบกลุ่ม ส่วนบทเฉพาะกาลมีการแบ่งกลุ่มเป็นสิบกลุ่ม และวิธีการสมัครในบทหลัก กำหนดให้สมัครโดยอิสระประเภทเดียว ส่วนบทเฉพาะกาลกำหนดการสมัครโดยอิสระและสมัครโดยต้องได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรที่กำหนดไว้ รวมทั้งกระบวนการเลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ในบทหลัก กำหนดให้ใช้วิธีการเลือกกันเองและวิธีการเลือกไขว้ ส่วนบทเฉพาะกาลกำหนดให้ใช้วิธีการเลือกกันเองโดยตรง

ต่อมาคณะกรรมการวิสามัญ ฯ เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๑ วันพฤหัสบดีที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๑



ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... และลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

นายกิตติ วะสินนท์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ มีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ โดยมีเหตุผลดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ มุ่งหมายให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม และประชาชนทุกภาคส่วนมีสิทธิสมัครเพื่อรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้โดยอิสระและอย่างกว้างขวาง การกำหนดให้มีจำนวนกลุ่มการสมัครจำนวนมากย่อมเป็นหลักประกันว่าวุฒิสภาจะเป็นสภาที่ประกอบด้วยประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคมอย่างแท้จริง และทำให้การจัดกลุ่มผู้สมัครมีความหลากหลาย ซึ่งการแบ่งกลุ่มการสมัครจำนวนสิบกลุ่มในบทเฉพาะกาลตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๑ ทำให้กลุ่มเดิมที่ถูกยุบรวมเข้ากับกลุ่มอื่นอาจจะได้รับเลือกคนน้อยลงหรือไม่ได้รับเลือกเลย จึงเป็นการตัดโอกาสของประชาชนในการได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาและลดทอนหลักประกันว่าวุฒิสภาจะเป็นสภาที่ประกอบด้วยประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคมอย่างแท้จริง

๒. การแบ่งวิธีการสมัครตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๒ ที่มีการแบ่งวิธีการสมัครออกเป็นสองวิธี ได้แก่ การสมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองและการสมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมแสดงหนังสือแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กรตามมาตรา ๕๓ ซึ่งการสมัครโดยวิธีนี้ เป็นการกำหนดให้องค์กรมีสิทธิแนะนำชื่อผู้สมัครได้โดยมติของคณะกรรมการที่มีหน้าที่และอำนาจในการบริหารงานขององค์กร จึงเป็นการกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครโดยองค์กรต่าง ๆ ก่อนการสมัคร โดยผู้สมัครรับเลือกคนอื่นมิได้มีส่วนร่วมในการคัดกรอง แม้มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) จะใช้ถ้อยคำในทำนองเดียวกันแต่มีผลแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๒) ผู้สมัครจะต้องผ่านการคัดกรองจากองค์กรที่กำหนดไว้เสียก่อนว่าจะแนะนำหรือเสนอให้ผู้ขึ้นสมัครเพื่อเข้ารับการเลือกหรือไม่ อันมี



- ๔ -

ผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเลือกสมัครได้อย่างเสรีทุกกลุ่ม แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการคัดกรองจากองค์กรเสียก่อนว่าจะทำคำแนะนำเพื่อให้มีสิทธิสมัครได้หรือไม่ และบทบัญญัติดังกล่าวมีผลทำให้ไม่เป็นการเลือกกันเองในระหว่างผู้สมัครทั้งหมด แต่มีลักษณะเป็นการแบ่งโควตาระหว่างผู้สมัครอิสระกับผู้สมัครที่องค์กรแนะนำ

๓. กระบวนการเลือกระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ ที่กำหนดให้มีกระบวนการเลือกด้วยวิธีการเลือกกันเองโดยตรงวิธีการเดียว ซึ่งแตกต่างจากบทหลักของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ที่กำหนดให้มีวิธีการเลือกโดยตรงและการเลือกไขว้ อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นวิธีการป้องกันการสมยอมกัน แม้จะไม่สามารถป้องกันการสมยอมกันได้ทั้งหมดแต่ก็ทำให้การสมยอมกันเกิดขึ้นได้ยากเพราะต้องใช้งบประมาณในการลงทุนจำนวนมาก ดังนั้นการกำหนดให้มีการเลือกกันเองโดยตรงวิธีการเดียวจึงเป็นการเพิ่มความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการสมยอมกัน ส่งผลให้การเลือกไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗

นายกิตติ วะสีนนท์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ จึงเสนอความเห็นเป็นหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๑ ต่อผู้ร้องเพื่อให้ส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ หรือไม่ เห็นว่า เป็นกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... เสร็จสิ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ แล้ว แต่นายกิตติ วะสีนนท์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม ๓๐ คน มีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ จึงเสนอความเห็นดังกล่าวต่อผู้ร้องเพื่อให้ส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ผู้ร้อง



ได้ส่งความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งความเห็นต่อผู้ร้อง และผู้ร้องได้ส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับไว้พิจารณาและมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้แทนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม นายกิตติ วะสีนนท์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นผู้แทนของฝ่ายผู้เสนอความเห็น ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า จัดทำความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นผู้แทนของฝ่ายผู้เสนอความเห็น ผู้แทนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม และประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ยื่นความเห็นเป็นหนังสือ และศาลรัฐธรรมนูญสั่งรับรวมไว้ในสำนวน สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ให้ความเห็นว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดกลุ่มของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความหลากหลายมากที่สุด เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประสงค์จะสมัครเข้ารับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาสามารถสมัครในกลุ่มที่ตนมีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ หรือมีลักษณะที่เหมือนหรือใกล้เคียงกับตนมากที่สุด โดยในชั้นรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้รับการเสนอแนะให้มีการแยกออกเป็นยี่สิบกลุ่ม เพราะเห็นว่าเป็นจำนวนที่เหมาะสมที่สุดกับสภาพสังคมไทย และในคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้นเพื่อแจกจ่ายเผยแพร่แก่ประชาชนก็ระบุไว้ว่า “รัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยไม่ต้องเป็นนักการเมืองเพื่อให้กฎหมายนั้นมาจากมุมมองของประชาชนหลากหลายกลุ่ม ส.ว. มี ๒๐๐ คน



แบ่งเป็น ๒๐ กลุ่ม ตามสถานภาพความรู้ความสามารถและอาชีพ” ส่วนการกำหนดให้มีการเลือก โดยใช้วิธีการเลือกไขว้กันระหว่างกลุ่มมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการสมยอมหรือรู้เห็นเป็นใจ ในการเลือกไว้ได้ในระดับหนึ่ง

สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๒) ที่บัญญัติเกี่ยวกับการสมัครโดยวิธีได้รับคำแนะนำจากองค์กรที่กำหนดนั้น จะมีผลทำให้มิใช่เป็นการเลือกกันเองในระหว่างผู้สมัครทั้งหมด แต่มีลักษณะเป็นการแบ่งโควตาระหว่าง ผู้สมัครอิสระกับผู้สมัครที่องค์กรแนะนำ ซึ่งต้องผ่านการกลั่นกรองจากองค์กรที่กำหนดไว้เสียก่อนว่า จะแนะนำหรือเสนอให้ผู้สมัครเพื่อเข้ารับเลือกหรือไม่ และในกลุ่มใด อันมีผลทำให้ประชาชน ไม่สามารถเลือกสมัครได้อย่างอิสระ ทั้งที่การตัดสินใจว่าจะสมัครหรือไม่และสมัครในกลุ่มใดนั้น เป็นสิทธิส่วนบุคคลโดยแท้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง และองค์กรที่กำหนดขึ้นก็ไม่มี ความเกี่ยวข้องกับผู้สมัคร รวมทั้งยังเป็นช่องทางให้เกิดการสมยอมในการสมัครเข้ารับเลือกและการเลือก อันจะทำให้การเลือกไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้โดยง่าย การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคสอง ได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันก็ได้ นั้น มุ่งหมายที่จะให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่ม เลือกคนจากกลุ่มอื่นโดยเสมอภาคกันอันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ มิได้มุ่งหมายให้มีการแยก ประเภทในการสมัครและในการเลือก เพราะหากประสงค์เช่นนั้นก็ย่อมต้องบัญญัติไว้ชัดเจน ในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่แรกแล้ว นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “หรือจะ กำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรอง ก็ได้” ก็มีได้มีความหมายให้บุคคลอื่นมาเป็นผู้คัดกรองผู้สมัคร แต่หากเป็นวิธีการที่ผู้สมัครเป็นผู้มี ส่วนร่วมในการคัดกรอง มิใช่ให้องค์กรหรือบุคคลอื่นใดที่ไม่มีสิทธิเลือกมาคัดกรอง ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ในส่วนที่เกี่ยวกับ วิธีการสมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมแสดงหนังสือแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กรตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๒) การแนะนำผู้สมัครโดยองค์กรตามมาตรา ๕๓ และกระบวนการเลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ตามมาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ ที่ให้ผู้สมัครซึ่งยื่น



ใบสมัครโดยวิธีที่แตกต่างกัน แยกกันเลือกเป็นแต่ละวิธีการสมัครเพื่อให้ได้บัญชีรายชื่อแยกเป็นสองประเภทตามวิธีการสมัคร จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ (๑) (ก)

๒. นายกิตติ วะสีนนท์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นผู้แทนของฝ่ายผู้เสนอความเห็นให้ความเห็นมีเนื้อหาเช่นเดียวกันกับหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๑ ที่ยื่นต่อผู้ร้อง

๓. ผู้แทนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม ให้ความเห็นว่า การกำหนดที่มาและกระบวนการเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นเรื่องสำคัญเนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามีบทบาทสำคัญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจึงควรต้องเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการทำหน้าที่ดังกล่าวด้วย ซึ่งที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในบทหลักและบทเฉพาะกาลของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ... ย่อมมีความแตกต่างกันได้ สำหรับการที่แบ่งผู้สมัครออกเป็นผู้สมัครโดยอิสระและผู้สมัครโดยการแนะนำชื่อโดยองค์กรที่กำหนดไว้ ถือว่ามีหลายช่องทางในการสมัครซึ่งการสมัครโดยอิสระเพียงอย่างเดียว จะทำให้ไม่สามารถได้ตัวแทนที่แท้จริงเนื่องจากมีผู้สมัครที่ประสงค์สมัครเพื่อได้รับเลือกและอาจมีผู้สมัครที่ประสงค์ทำหน้าที่เป็นผู้เลือก ผู้สมัครที่ได้รับการแนะนำชื่อจากองค์กรดังกล่าว ย่อมถือเป็นตัวแทนของกลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ ส่วนผู้สมัครอื่น ๆ แม้ไม่ได้เป็นตัวแทนขององค์กรนั้นก็ไม่ใช่การตัดสิทธิการสมัครโดยอิสระแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ช่องทางผู้สมัครโดยอิสระย่อมมีการตกลงสมยอมกันได้ ทุกขั้นตอนในกระบวนการเลือก ส่วนช่องทางผู้สมัครที่มาจากคำแนะนำชื่อขององค์กรอาจมีการตกลงสมยอมกันได้แต่ไม่อาจกระทำได้ทุกขั้นตอน เนื่องจากมีกระบวนการคัดเลือกตัวแทนองค์กรซึ่งฝ่ายการเมืองอาจเข้าแทรกแซงองค์กรต่าง ๆ ได้น้อยกว่าผู้สมัครโดยอิสระ และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ แสดงให้เห็นว่าวุฒิสภามาจากการเลือกกันเอง ส่วนกระบวนการเลือก จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ ซึ่งวิธีการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอคือการเลือกกันเองและการเลือกไขว้ เพราะเห็นว่าการเลือกไขว้จะทำให้การตกลงสมยอมกันกระทำได้ยาก อย่างไรก็ตาม การเลือกไขว้ย่อมเป็นประโยชน์ต่อผู้สมัครที่มีการตกลงสมยอมกัน แม้ว่าการเลือกไขว้จะทำให้วิธีการเลือกยากขึ้นในระดับหนึ่งและมีความซับซ้อน แต่เมื่อพิจารณาแล้ว ผู้สมัครอิสระหรือผู้ที่องค์กรแนะนำคนเดียวจะเกิดความเสียเปรียบในวิธีการเลือกไขว้ เพราะเป็นไปได้ยากที่ผู้สมัครกลุ่มหนึ่งจะเลือก



อีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น จึงไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้สมัครโดยอิสระที่แท้จริงและไม่เป็นการป้องกันการตกลง  
สมยอมกันมาก่อนได้ การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา  
พ.ศ. .... ตามบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกแตกต่างไปจากสมาชิก  
วุฒิสภาที่ได้มาตามบทหลักย่อมกระทำได้ เพื่อให้ตรงกับหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามที่รัฐธรรมนูญ  
กำหนด เนื่องจากผู้ที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาในระยะแรกต้องทำหน้าที่ขับเคลื่อนการปฏิรูป  
จึงจำเป็นต้องได้ผู้ซึ่งมีความรู้หรือความเกี่ยวข้องในประเด็นต่าง ๆ ในเรื่องการปฏิรูปด้วย การให้มี  
การสมัครเพียงประการเดียวนั้น อาจไม่สามารถแน่ใจได้ว่าจะได้บุคคลที่จะมาปฏิบัติหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา  
ในระยะแรกได้อย่างเหมาะสมกับภาระหน้าที่ดังกล่าว อีกทั้งการบัญญัติให้มีผู้สมัครสองประเภทมิได้  
เป็นการตัดสิทธิประชาชนที่จะมีสิทธิสมัครได้ด้วยตนเอง แต่การมีผู้สมัครที่ได้รับการแนะนำชื่อจาก  
องค์กรด้วยจะเป็นการเพิ่มทางเลือกขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งทำงานเกี่ยวข้องอยู่ในพื้นที่หรือในเรื่องต่าง ๆ  
ที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปได้มีสิทธิแนะนำตัวบุคคล จึงเป็นการเพิ่มช่องทางการสมัครเพื่อให้ได้  
สมาชิกวุฒิสภาที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ที่สภานิติบัญญัติให้ความเห็นชอบแล้วนั้น จึงไม่มีข้อความ  
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๔. ประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ ให้ความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ไม่ได้  
กำหนดจำนวนกลุ่มของผู้สมัคร การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มา  
ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... จะกำหนดให้มีจำนวนกลุ่มเท่าใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
นอกจากนี้บทหลักและบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องสมาชิกวุฒิสภามีการกำหนดไว้แตกต่าง  
กันหลายประการ เช่น จำนวน ที่มา หน้าที่และอำนาจ ซึ่งการแบ่งกลุ่มจำนวนสิบกลุ่มในบทเฉพาะกาล  
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... เป็นไปตามมติ  
ของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่สาม ที่มีความเชื่อมโยงกับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ  
ที่มีความแตกต่างจากบทหลักของรัฐธรรมนูญ จึงสามารถบัญญัติให้แตกต่างกันได้ สำหรับวิธีการสมัคร  
ของผู้สมัครตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ....  
มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ไม่ได้กำหนดวิธีการสมัครของผู้สมัคร  
แต่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา จึงสามารถ





- ๕ -

กำหนดให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกย่อมสมัครด้วยตนเองได้ หรือแม้จะมาจากการแนะนำขององค์กรซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยก็ตาม หรือกรณีองค์กรนั้นไม่มีการแนะนำชื่อผู้สมัคร ผู้สมัครก็ย่อมสมัครด้วยตนเองได้เช่นกัน โดยไม่มีการตัดสิทธิของผู้สมัคร การกำหนดวิธีการสมัครของผู้สมัครเป็นสองวิธีการตามบทเฉพาะกาลของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... จึงไม่ส่งผลกระทบในทางลบต่อผู้สมัครที่จะอยู่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแต่ประการใด และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ (๑) (ก) ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าวิธีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลในวาระเริ่มแรกให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา การกำหนดวิธีการสมัครของผู้สมัครดังกล่าว ย่อมจะทำให้ได้ผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภามีคุณภาพและประสิทธิภาพ เพื่อปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจที่กำหนดเพิ่มขึ้นตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ การเพิ่มวิธีการสมัครของผู้สมัครที่มาจากคำแนะนำขององค์กรซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยนั้น ถือว่าเป็นการเพิ่มช่องทางให้ได้ผู้สมัครที่มีความหลากหลายและเปิดโอกาสของการมีส่วนร่วมในการมีสิทธิแนะนำบุคคลที่เห็นว่าสมควรจะได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่หรือเรื่องสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูป อีกทั้งหากบุคคลที่มาจากองค์กรได้รับการเลือก องค์กรนั้นก็ย่อมสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ได้รับเลือก ส่วนที่มีการโต้แย้งว่าการให้สมัครได้สองวิธีทำให้ผู้สมัครทั้งหลายไม่สามารถเลือกกันเองได้โดยตรงนั้น แม้จะสมัครโดยวิธีการเดียว ผู้สมัครทั้งหลายก็ต้องเลือกกันเองในกลุ่มโดยไม่มีสิทธิไปเลือกผู้สมัครกลุ่มอื่นได้ แม้จะเพิ่มเติมให้มีการเลือกไขว้ ผู้สมัครแต่ละคนก็ยังไม่มีความสามารถเลือกผู้สมัครทุกคนได้ ผู้สมัครแต่ละคนได้แต่เลือกผู้สมัครอื่นในกลุ่มที่มีการเลือกไขว้เท่านั้น ดังนั้น ไม่ว่าจะใช้วิธีการใดผู้สมัครทุกคนก็ไม่มีสิทธิที่จะเลือกผู้สมัครอื่นทุกคนได้ ผู้สมัครแต่ละคนทำได้เพียงเลือกผู้สมัครในกลุ่มที่ตนประสงค์สมัครเท่านั้น

สำหรับการเลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคสอง ตอนท้าย บัญญัติไว้ว่า “การดำเนินการให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้” ซึ่งถือเป็นการกำหนดทางเลือกของวิธีการคัดกรองผู้สมัครด้วยวิธีการอื่นใดเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม



เช่นเดียวกับที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กำหนดให้มีวิธีการสมัครสองวิธีการซึ่งเป็นการเพิ่มช่องทาง เพื่อให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภามีความสุจริตและเที่ยงธรรมมากขึ้น ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... กำหนดให้ใช้วิธีการเลือกกันเองโดยตรงเท่านั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประกอบกับการที่บทหลักของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... เพิ่มวิธีการเลือกไขว้ด้วย ถือว่าเป็นเพียงทางเลือกอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่ก็ไม่อาจป้องกันการสมยอมกันในการเลือกกันมาก่อนได้และไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้สมัครโดยอิสระที่แท้จริง อีกทั้งวิธีการดังกล่าวอาจมีปัญหาในการเลือกของผู้สมัครด้วยกันเองที่ไม่รู้จักกันก็ได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาหนังสือของผู้ร้อง เอกสารประกอบ และความเห็นเป็นหนังสือของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ เป็นบทบัญญัติอยู่ในบทเฉพาะกาลว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก ซึ่งบัญญัติไว้แตกต่างจากบทหลักของรัฐธรรมนูญ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรองรับหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ หน้าที่และอำนาจในการพิจารณาและการกลั่นกรองกฎหมาย การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้คำแนะนำหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจตามบทเฉพาะกาลในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ การจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๐ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๓๗ (๒) หรือ (๓) ซึ่งให้กระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ และการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ บทบัญญัติในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญที่ยกเว้นบทหลักของรัฐธรรมนูญและให้อำนาจบางประการแก่วุฒิสภาในวาระเริ่มแรกนั้น เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน



เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในระยะเริ่มแรก รวมทั้งเพื่อให้วุฒิสภาสสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่องจนกว่า กลไกที่กำหนดขึ้นใหม่หรือใช้บังคับนั้นมีความพร้อมหรือสามารถดำเนินการได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ได้บัญญัติว่าในวาระเริ่มแรกให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยห้าสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยกำหนดการสรรหา และแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำเนินการ ๒ ส่วน คือ ส่วนแรกสมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่เกินสี่ร้อยคน แล้วให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดำเนินการคัดเลือกให้ได้จำนวนหนึ่งร้อยเก้าสิบสี่คนร่วมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รวมเป็นจำนวนสองร้อยคน ส่วนที่สองสมาชิกวุฒิสภาจำนวนห้าสิบคน มาจากการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ จำนวนสองร้อยคน แล้วให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกให้ได้จำนวนห้าสิบคนและคัดเลือก รายชื่อสำรองจำนวนห้าสิบคน ทั้งนี้ การจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสองร้อยคนของ คณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “วุฒิสภาประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งกลุ่มในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัคร รับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและการรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจาก บัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริตและ เทียบธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือก ด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้”



สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๑ ถึงมาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในบทเฉพาะกาลที่ยกเว้นเนื้อหาบทหลักของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมาตรา ๕๑ กำหนดให้มีกลุ่มผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา จำนวนสิบกลุ่ม มาตรา ๕๒ กำหนดวิธีการสมัครโดยในวาระเริ่มแรกผู้สมัครรับเลือกในแต่ละกลุ่มตามมาตรา ๕๑ อาจสมัครได้สองวิธีการ คือ สมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองและสมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมหนังสือแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กรนิติบุคคลตามมาตรา ๕๓ ทั้งนี้ ให้ผู้สมัครแต่ละคนมีสิทธิสมัครได้เพียงกลุ่มเดียวและวิธีการเดียว รวมทั้งสมัครได้เพียงอำเภอเดียว และเมื่อยื่นใบสมัครแล้วจะถอนมิได้ มาตรา ๕๓ ได้กำหนดลักษณะขององค์กรนิติบุคคลและวิธีการแนะนำชื่อผู้สมัครรับเลือก และมาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๕๖ ได้กำหนดวิธีการเลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ โดยกำหนดให้การเลือกทุกระดับใช้วิธีการเลือกกันเองภายในกลุ่มผู้สมัครรับเลือกกลุ่มเดียวกันและวิธีการสมัครเดียวกันตามมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ โดยไม่มีการเลือกระหว่างกลุ่มหรือการเลือกไขว้ ซึ่งบทเฉพาะกาลดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายใหม่แทนกฎหมายเดิมเป็นไปอย่างเหมาะสมกับสภาพการบังคับใช้กฎหมายในช่วงเปลี่ยนผ่าน และเป็นการบังคับใช้ในวาระเริ่มแรกเท่านั้น บทเฉพาะกาลนี้จึงอาจมีเนื้อหาแตกต่างจากบทบัญญัติในส่วนอื่นอันเป็นบทหลักได้ แต่บทเฉพาะกาลดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ด้วย

ข้อที่ว่าการกำหนดกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๑ ที่กำหนดไว้จำนวนสิบกลุ่มซึ่งแตกต่างจากบทหลักในมาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ หรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ไม่ได้กำหนดจำนวนกลุ่มของผู้สมัครรับเลือกที่จะต้องมีความกลุ่มเท่าใด เพียงแต่กำหนดหลักการของการแบ่งกลุ่มว่าต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ซึ่งหมายความว่า การแบ่งกลุ่มที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้โดยอิสระ เพื่อเปิดโอกาสผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาสามารถสมัครในกลุ่มที่ตนมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกันหรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ อันใกล้เคียงกับตนมากที่สุด ส่วนจำนวนกลุ่มผู้สมัครรับเลือกจะเป็นเท่าใดย่อมเป็นไป



ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภากำหนด การที่มาตรา ๕๑ กำหนดให้มีการแบ่งกลุ่มผู้สมัครรับเลือกเป็นจำนวนสิบกลุ่ม โดยนำกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตามมาตรา ๑๑ ที่แบ่งไว้จำนวนยี่สิบกลุ่มมาจัดกลุ่มใหม่เป็นการรวมกลุ่มผู้สมัครรับเลือกที่มีลักษณะใกล้เคียงเข้าด้วยกัน โดยไม่ได้แยกเล็กลงหนึ่งกลุ่มใด ยังคงความครบถ้วนของกลุ่มอาชีพที่หลากหลายไว้ ทั้งไม่เป็นการตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือก เนื่องจากผู้สมัครรับเลือกยังคงมีสิทธิสมัครในกลุ่มที่ถูกรวมเข้าด้วยกันได้ตามความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ อันสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ อีกทั้งยังมีกลุ่มอื่น ๆ ตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง (๑๐) เป็นหลักประกันให้ผู้สมัครรับเลือกที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔ ที่ไม่สามารถอยู่ใน (๑) ถึง (๕) ก็ยังมีสิทธิสมัครในกลุ่มอื่น ๆ ได้นอกจากนี้มาตรา ๕๑ เป็นบทเฉพาะกาลที่ใช้บังคับในระยะเวลาเพียงในวาระเริ่มแรกเท่านั้น ซึ่งเมื่อพ้นวาระเริ่มแรกไปแล้วกลุ่มผู้สมัครจะเป็นไปตามบทหลักในมาตรา ๑๑ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕

ข้อที่ว่ากำหนดวิธีการสมัครและการรับสมัครตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกอาจสมัครได้สองวิธีการ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคสอง บัญญัติให้วิธีการสมัครและการรับสมัครเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๒ กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกในแต่ละกลุ่มตามมาตรา ๕๑ อาจสมัครได้สองวิธีการ คือ สมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเอง หรือสมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมแสดงหนังสือแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กรตามมาตรา ๕๓ แนบมาพร้อมกับใบสมัครด้วย ซึ่งทั้งสองวิธีการดังกล่าวต่างก็เป็นการสมัครด้วยตนเอง ส่วนการแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กรตามมาตรา ๕๓ มิใช่เป็นวิธีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคสอง หากแต่เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้องค์กรซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย



มาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีและมีได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกันหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์กรมาอย่างต่อเนื่องและเป็นองค์กรที่มีกฎหมายจัดตั้งได้มีส่วนร่วมในการแนะนำชื่อผู้สมัครซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้มาตรา ๕๒ ยังกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเลือกสมัครด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งเท่านั้น และเมื่อสมัครด้วยวิธีการใดแล้วจะถอนการสมัครนั้นมิได้ ทำให้ผู้สมัครรับเลือกทุกรายสามารถเลือกที่จะสมัครได้เพียงวิธีการเดียวเท่านั้น การกำหนดวิธีการสมัครและการรับสมัครดังกล่าวจึงมิได้เป็นการตัดสิทธิในการสมัครหรือเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพียงแต่จะทำให้มีผู้สมัครที่เหมาะสมในการสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปฏิบัติงานตามหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก ถือได้ว่าเป็นการเพิ่มช่องทางให้ได้ผู้สมัครที่มีความหลากหลายเพื่อมาปฏิบัติภารกิจสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจที่เพิ่มขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้กระทบต่อหลักการเลือกกันเองแต่อย่างใด ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕

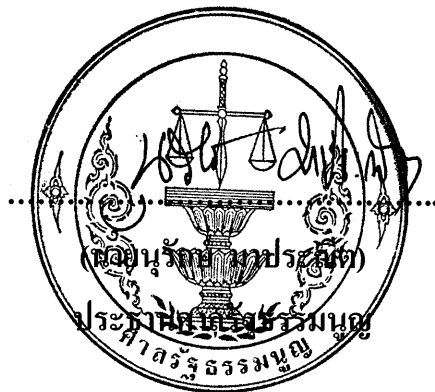
ข้อที่ว่ากระบวนการเลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ที่กำหนดให้มีกระบวนการเลือกโดยวิธีเลือกกันเองโดยตรงวิธีการเดียว ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ ซึ่งแตกต่างจากบทหลักตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้สมัครกลุ่มอื่นได้ (เลือกไขว้) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ หรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มีความมุ่งหมายให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการเลือกกันเองของผู้สมัครรับเลือก โดยจะกำหนดมิให้ผู้สมัครรับเลือกในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันหรือการเลือกไขว้หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ จึงมิใช่บทบัญญัติที่เป็นบทบังคับเด็ดขาด เพียงแต่กำหนดหลักการไว้กว้างว่าจะใช้วิธีการดังกล่าวหรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา



- ๑๕ -

พ.ศ. .... มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ ได้กำหนดให้การเลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศเป็นการเลือกกันเองภายในกลุ่มเดียวกันโดยตรงวิธีการเดียว ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการเลือกตามที่กำหนดไว้ในบทหลักตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ ที่กำหนดให้มีการเลือกโดยตรงและเลือกไขว้ ถือได้ว่าเป็นการกำหนดวิธีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการที่ให้ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้เลือกกันเองและผู้สมัครรับเลือกได้มีส่วนร่วมในการคัดกรองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ แล้ว โดยมีได้ทำให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแต่อย่างใด ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕





(คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๑)

*[Handwritten signature]*

(นายเจริญ ภัทธีรนากุล)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

*[Handwritten signature]*

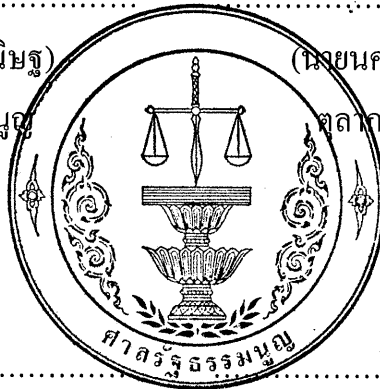
(นายชัช ชลวร)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

*[Handwritten signature]*

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

*[Handwritten signature]*

(นางนกรินทร์ เมฆไตรรัตน์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



*[Handwritten signature]*

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

*[Handwritten signature]*

(นายปัญญา อุดชาชน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

*[Handwritten signature]*

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

*[Handwritten signature]*

(นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ