



ที่ (รธน) /๒๕๖๑

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
ถนนอุทองโน เขตดุสิต  
กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่วนที่ สว(สนช) ๐๐๐๗/๕๗๖

ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๑

จัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๙ จำนวน ๑ เล่ม

(๒) คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ๓๐ เรื่องที่นำรู้ เล่มที่ ๒ จำนวน ๑ เล่ม

(๓) ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการ  
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา  
พ.ศ. .... ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

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 วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทยฉบับปัจจุบันแตกต่างจากวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ๆ มา โดยไม่ได้เป็นสภาที่เลี้ยงหรือ

สภาตรวจสอบที่ต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ หากแต่เป็นสภาเต็มเต็มหรือสภาที่ประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคม (All walks of life) ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด สามารถสมัครเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้ “โดยตรงและอย่างกว้างขวาง” เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยรอบคอบรอบด้านมากยิ่งขึ้นตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรากฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้อธิบายเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต่อสาธารณชนไปแล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏรายละเอียดตามคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๑ หน้า ๒๓-๒๕ (เอกสารหมายเลข (๑)) ด้วยเหตุผลดังกล่าว มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม ...” และเมื่อเป็นเช่นนี้ การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่มจึงเป็นหลักประกันอันสำคัญว่าประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางได้อย่างแท้จริง ความในมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ตอนท้าย จึงกำหนดชัดเจนว่าการแบ่งกลุ่มนั้น “...ต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้” อย่างเหมาะสม

แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้กำหนดวิธีการแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่มไว้โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แต่การกำหนดเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญ ต้องพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขอเรียนว่า ในขั้นการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำผลรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาประกอบการพิจารณา ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่าควรแบ่งออกเป็น ๒๐ กลุ่ม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้เสนอแนวความคิดการแบ่งออกเป็น ๒๐ กลุ่มให้ประชาชนทราบตั้งแต่ก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๒ หน้า ๘ (เอกสารหมายเลข (๒)) ดังนั้น ในขั้นที่มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ยึดการแบ่งกลุ่มออกเป็น ๒๐ กลุ่มตามที่ได้รับความคิดเห็นชอบในการออกเสียงประชามติเป็นหลัก ดังปรากฏรายละเอียดตามความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (เอกสารหมายเลข (๓)) ทั้งนี้ การแบ่งกลุ่มตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณานั้น

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้คำนึงถึงกลุ่มอาชีพแต่ประการเดียว หากพิจารณาโดยละเอียด จะเห็นได้ว่ากลุ่มที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอนั้น นอกจากกลุ่มอาชีพแล้ว ยังมีกลุ่มผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมด้วย

กรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ลดจำนวนกลุ่มลงเหลือเพียง ๑๐ กลุ่มโดยการ ยุบรวมกลุ่มนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีความเป็นไปได้สูงมากที่จะทำให้กลุ่มเดิมที่ถูก ยุบรวมเข้ากับกลุ่มอื่นจะได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาลดน้อยลง เช่น การยุบกลุ่มสตรี ไปรวมกับ ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น กลุ่มประชาสังคม องค์กร สาธารณประโยชน์ หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน ย่อมทำให้สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น กลุ่มประชาสังคม องค์กรสาธารณประโยชน์ มีสัดส่วนที่จะได้รับ เลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาลดน้อยลง ซึ่งกรณีเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๐๗ ของ รัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้วุฒิสภามีองค์ประกอบจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม อย่างแท้จริง ทั้งยังไม่สอดคล้องกับจำนวนกลุ่มที่ประชาชนได้รับทราบมาตั้งแต่ก่อนที่จะมีการ ออกเสียงประชามติอีกด้วย

**ประเด็นที่สอง การแบ่งผู้สมัครในแต่ละกลุ่มออกเป็น ๒ ประเภท และการให้ ผู้สมัครในแต่ละประเภทเลือกกันเอง (ร่างมาตรา ๑๓)**

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติชัดเจนว่าวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคนซึ่งมาจาก "การเลือกกันเอง" ของ บุคคลในแต่ละกลุ่มซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม ดังนั้น การเลือกตั้งกล่าวจึงมุ่งหมาย ให้เป็นการเลือกภายในกลุ่มโดยผู้สมัครในแต่ละกลุ่มย่อมมีสิทธิเลือกผู้สมัครรายอื่น ๆ ทุกคนในกลุ่ม นั้นเท่าเทียมกันเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนกลุ่ม แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กำหนดให้มีการแบ่ง ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มออกเป็นสองประเภท คือ ประเภทที่สมัครโดยอิสระ กับประเภทที่สมัครโดยต้อง ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรตามที่กำหนด และให้ผู้สมัครในแต่ละประเภทเลือกกันเองเท่านั้น เลือกข้ามประเภทมิได้แม้จะอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการเลือกกันเอง ตามมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นผลให้เกิดการแบ่งสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น สองประเภทอีกด้วย ทั้งที่มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญได้มุ่งหมายเช่นนั้น เพราะหาก รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายดังกล่าว ก็คงบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งประเภทของสมาชิกวุฒิสภา และการ ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแต่ละประเภท ไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่แรกในทำนองเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญที่ผ่านมา

**ประเด็นที่สาม ยกเลิกการเลือกไขว้ (ร่างมาตรา ๔๒ ร่างมาตรา ๔๓ และร่าง  
มาตรา ๔๔)**

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการอันเป็นสาระสำคัญในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาคือการกำหนดมาตรการเพื่อให้การเลือกตนเอง “เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” อย่างไรก็ดี โดยที่ตระหนักว่าการเลือกตนเองของผู้สมัครในแต่ละกลุ่มอาจมีการสมยอมกันในการเลือกโดยไม่สุจริตขึ้นได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการมาตรการที่เหมาะสมเพื่อลดความเป็นไปได้ในการสมยอมกันในการเลือกตั้งกล่าว ดังนั้น ในชั้นการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “...เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้” และได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับมาตรการที่ห้ามมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือที่เข้าใจกันทั่วไปว่า “การเลือกไขว้” ในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ประชาชนทราบจนเป็นที่รับรู้ทั่วไปตั้งแต่ก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ดังปรากฏในคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๑ หน้า ๒๕ (เอกสารหมายเลข (๑))

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า การกำหนดมาตรการเลือกไขว้ในการเลือกตนเอง จะทำให้ความเป็นไปได้ในการสมยอมกันในการเลือกทำได้ยากขึ้น อันจะทำให้การเลือกเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับความประสงค์ของประชาชนที่ต้องการให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยมาตรการนี้กำหนดว่าในการเลือกแต่ละระดับ เมื่อมีการเลือกตนเองในกลุ่มเป็นเบื้องต้นแล้ว ให้แบ่งกลุ่มต่าง ๆ ออกเป็นสี่สาย และให้มีการจับสลากว่ากลุ่มใดอยู่ในสายใด และให้มีการเลือกไขว้โดยให้ผู้ได้รับเลือกขึ้นต้นในแต่ละกลุ่มเลือกผู้ได้รับเลือกขึ้นต้นจากกลุ่มซึ่งอยู่ในสายเดียวกัน และจากการหารือกับผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้ความตรงกันว่ามาตรการการเลือกไขว้ดังกล่าวทำให้การสมยอมกันในการเลือกทำได้ยากขึ้น ทั้งสามารถปฏิบัติได้โดยไม่มีข้อขัดข้อง ดังนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่ามาตรการการเลือกไขว้โดยไม่มีมาตรการที่เท่าเทียมหรือเข้มข้นกว่าในการลดความเป็นไปได้ในการสมยอมกันในการเลือกมาแทน เป็นการเพิ่มความเสียง

ที่จะทำให้เกิดการสมยอมกันโดยไม่สุจริตในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์  
ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม  
จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายมีชัย ฤชุพันธุ์)  
ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

กลุ่มงานประธานรัฐสภา  
โทร. ๐๒ ๒๕๔๔ ๓๔๑๓๗  
โทรสาร ๐๒ ๒๕๔๔ ๓๔๑๓๗

ปกรณ์ / ร่าง/พิมพ์