

เสนอคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

วันอังคารที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๑

ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบ
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔๐ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๑๐๗

ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น</p> <p>การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวกายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา</p>	<p>เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไข ในการจำกัดเสรีภาพว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และต้องไม่เลือกปฏิบัติในการจัดระเบียบการศึกษาของสถาบันการศึกษา</p>

คำอธิบายประกอบ

(๑) วรรคหนึ่ง บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นครั้งแรก และบัญญัติในลักษณะนี้เรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยบัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ซึ่งรัฐจะจำกัดเสรีภาพนั้นไม่ได้ ยกเว้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ^๑

(๒) วรรคสอง การบัญญัติถึง “การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ” นั้น เพื่อให้รัฐสามารถเข้าไปจัดการปัญหาที่เกิดจากการกีดกันทางกลุ่มวิชาชีพได้ เนื่องจากในปัจจุบันผู้ประกอบการอาชีพต่าง ๆ ได้มีการรวมกลุ่มกันเพื่อให้เกิดการบัญญัติกฎหมายวิชาชีพ ซึ่งกฎหมายวิชาชีพดังกล่าวอาจกลายเป็นกลไกในการก่อให้เกิดการจำกัดเสรีภาพขึ้นได้ ดังนั้น จึงต้องกำหนดให้รัฐสามารถตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบดังกล่าวได้ แต่ต้องเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นเท่านั้น^๒

(๓) วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อกำหนดว่า การจัดระเบียบการประกอบอาชีพนั้น ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวกายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา และต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อไม่ให้เกิดการรวมตัวแล้วนำไปสู่การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เช่น การเป็นนักร้องสื่อพิมพ์ หรือนักวิทยาศาสตร์ บุคคลมี

^๑ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓

^๒ บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๑ วันวันอังคารที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘

เสรีภาพที่จะเป็นได้แม้ไม่จบการศึกษาทางด้านวารสารศาสตร์ หรือทางด้านวิทยาศาสตร์โดยตรง ซึ่งการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ไม่ได้หมายความเฉพาะในเรื่องวิชาชีพเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงทุกอาชีพด้วย เนื่องจากในแต่ละอาชีพ ก็มีเงื่อนไขในการประกอบอาชีพเช่นกัน เช่น กฎหมายว่าด้วยการประมง เป็นต้น ส่วนการที่สภาวิชาชีพกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในการประกอบอาชีพว่าจะต้องผ่านการทดสอบตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาวิชาชีพกำหนด ย่อมไม่ถือเป็นการก้าวก่ายการจัดการศึกษา^๓

^๓ บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๑ วันวันอังคารที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ และครั้งที่ ๖๐ วันจันทร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๙

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๙๕ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง</p> <p>(๑) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี</p> <p>(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีในวันเลือกตั้ง</p> <p>(๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง</p> <p>ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร จะขอลงทะเบียนเพื่อออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง ณ สถานที่ และตามวันเวลา วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้</p> <p>ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุอันสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจถูกจำกัดสิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเงื่อนไขในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งรวมทั้งการจำกัดสิทธิบางประการของผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง</p>

คำอธิบายประกอบ

(๑) **วรรคหนึ่ง** เป็นบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ ยกเว้นในอนุมาตรา (๒) ซึ่งกำหนดให้บุคคลผู้มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีในวันเลือกตั้ง เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๒) ซึ่งกำหนดให้ “มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง” ตามบทบัญญัติใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะทำให้มีเยาวชนอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีในวันเลือกตั้ง เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มจำนวนมากขึ้น

(๒) **วรรคสอง** บัญญัติเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งของตนได้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีสามกรณี คือ

๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เช่น นาย ก. มีชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ แต่มาทำงานอยู่ที่เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร สามารถขอลงทะเบียนเพื่อออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งของตนที่เขตจตุจักร กรุงเทพมหานครได้

๒) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวัน นับถึงวันเลือกตั้ง เช่น นาย ก. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร เป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวัน แต่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน นับถึงวันเลือกตั้ง นาย ก. สามารถขอลงทะเบียนเพื่อออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งที่เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร ได้

๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร เช่น นาย ก. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ แต่เดินทางไปประกอบอาชีพหรือศึกษาต่อที่ประเทศสหรัฐอเมริกา นาย ก. สามารถขอลงทะเบียนเพื่อออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้

การลงทะเบียนเพื่อออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง สถานที่ วัน เวลา วิธีการ และเงื่อนไข ในการออกเสียงลงคะแนน ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๓) **วรรคสาม** บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจถูกจำกัดสิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องจากมาตรา ๕๐ (๗) กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ เมื่อบัญญัติให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นเหตุให้ถูกจำกัดสิทธิบางประการได้ หลักการนี้เป็นหลักการเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๑๐๗ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้</p> <p>การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้</p> <p>การดำเนินการตามวรรคสอง ให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนปวงชนชาวไทยในระดับประเทศ</p> <p>ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าจะเพราะเหตุตำแหน่งว่างลง หรือด้วยเหตุอื่นใดอันมิใช่เพราะเหตุถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา และไม่มีรายชื่อบุคคลที่สำรองไว้เหลืออยู่ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ แต่ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดและอายุของวุฒิสภาเหลืออยู่เกินหนึ่งปี ให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภามีสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าวอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่</p>	<p>กำหนดการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมโดยการเลือกกันเอง ตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ รวมทั้งกำหนดวิธีการดำเนินการในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบ</p>

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>การเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และภายในห้าวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเริ่มดำเนินการเพื่อเลือกไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ การกำหนดดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำความในมาตรา ๑๐๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	

คำอธิบายประกอบ

มาตรานี้เป็นบทบัญญัติเพื่อกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยเปิดกว้างให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๘ สามารถสมัครเข้ารับการเลือกตั้งได้โดยสะดวกเพื่อเปิดช่องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการใช้อำนาจอธิปไตย โดยให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่มเลือกกันเองให้ได้ ๒๐๐ คน ซึ่งกำหนดให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มไม่เลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันหรือที่เรียกว่าการเลือกไขว้หรือการเลือกข้ามกลุ่ม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นการป้องกันการช่วยเหลือและสมยอมกัน สำหรับการเลือก ให้ดำเนินการตั้งแต่ในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ไปถึงระดับประเทศ ทั้งนี้ กระบวนการการแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่ง และมาตรการอื่นใดที่จำเป็น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ส่วนข้อความที่ว่า “ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้” หมายถึง ในการจัดกลุ่มนั้นจะต้องให้ประชาชนทุกคนที่มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาสามารถสมัครได้ โดยเปิดโอกาสให้แม้บุคคลนั้นจะไม่เข้ากลุ่มอาชีพหรือวิชาชีพที่กำหนดไว้ ก็สามารถสมัครใน “กลุ่มอื่น ๆ” ได้^๔

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบสองร้อยคน ไม่ว่าจะเพราะเหตุตำแหน่งว่างลงหรือด้วยเหตุอื่นใดอันมิใช่เพราะเหตุถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา และไม่มีรายชื่อบุคคลที่สำรองไว้เหลืออยู่ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ ส่วนกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดและอายุของวุฒิสภาเหลืออยู่เกินหนึ่งปี ให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่วุฒิสภามีสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง และผู้ได้รับเลือกแทนดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่

^๔ บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๓ วันศุกร์ที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

นอกจากนี้ได้กำหนดให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และภายใน ๕ วันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเริ่มดำเนินการเพื่อเลือก โดยต้องไม่ช้ากว่า ๓๐ วันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีมีเหตุจำเป็นอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นเหตุให้ไม่สามารถจัดการเลือกสมาชิกวุฒิสภาได้ ให้นำความในมาตรา ๑๐๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม คือให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเลือกใหม่ โดยสั่งจัดให้มีการเลือกภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่เหตุดังกล่าวสิ้นสุดลง

