



ที่ สผ (สปท) ๐๐๑๘/๖๖๕๒

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

เรื่อง ข้อสังเกตที่สำคัญประกอบการพิจารณาการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง

เรียน ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อสังเกตของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง จำนวน ๑ ชุด

ด้วยในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๓๖ วันพฤหัสบดีที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้พิจารณาและเห็นชอบให้เสนอข้อสังเกตที่สำคัญประกอบการพิจารณาการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

ทั้งนี้ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว และเห็นพ้องด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว และเพื่อให้การจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสมบูรณ์ขึ้น จึงจัดทำข้อสังเกตที่สำคัญประกอบการพิจารณาการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ทั้งนี้ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

ร้อยเอก

(ทินพันธุ์ นาคะตะ)

ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๔๐ - ๔๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๔๐

๒๕๕๙

(นายมีชัย ฤชุพันธุ์)
ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๒๕๕๙

ข้อสังเกตที่สำคัญประกอบการพิจารณาการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.

ในการพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นสำคัญประกอบการพิจารณาการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอมาแล้วนั้น คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองเห็นพ้องด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว จึงขอเสนอข้อสังเกตที่สำคัญประกอบการพิจารณาการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา ดังนี้

๑. การกำหนดกลุ่มอาชีพ ๒๐ กลุ่ม

๑.๑ ลักษณะการจดทะเบียน รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาและพัฒนาการของการจัดตั้งแต่ละกลุ่มอาชีพ ยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากสังคมไทยมีความหลากหลาย การจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียน ยังไม่ครอบคลุมกลุ่มประชาชนทั้งหมด ถึงแม้ที่ผ่านมาจะมีการจดทะเบียนและจดทะเบียนบ้างแล้ว แต่ยังมีปัญหาเรื่องของการจัดการภายในกลุ่มหลายมิติ อาทิ การดำเนินกิจกรรมเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มหรือไม่ การครอบงำของผู้มีอิทธิพลของกลุ่มที่มีอาจเปลี่ยนแปลงไปตามหลักการธรรมาภิบาลได้ การรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มอย่างแท้จริงโดยการรวมกลุ่มจะเป็นลักษณะ “เฉพาะกิจ” ที่ไม่ตอบโจทย์ เป็นต้น

๑.๒ ในแต่ละอำเภออาจมีกลุ่มอาชีพที่ไม่ครบทั้ง ๒๐ กลุ่ม และควรถอดบทเรียนของการจดทะเบียนของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาพัฒนาการเมือง และสภาองค์กรชุมชน กอปรกับกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) มีความเข้มแข็งที่แตกต่างกัน อาจทำให้กลุ่มอาชีพที่อ่อนแอ จะถูกครอบงำจากกลุ่มที่แข็งแกร่งกว่า อันนำไปสู่การเจรจาต่อรองในเชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่อาจหนีจากระบบทุนไม่พ้น ทั้งนี้ พื้นฐานของการเกิดกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มอาชีพที่แท้จริง จะคำนึงถึงอุดมการณ์ในการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองเป็นที่ตั้ง และในความเป็นจริงของบริบทสังคมไทย กลุ่มองค์กรต่าง ๆ ที่หลากหลาย อุดมการณ์จะเป็นข้อต่ออย่างยิ่งของผู้แทนกลุ่มเข้ารับสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาไปเลือกข้ามกลุ่มโดยไม่เข้าใจและไม่รู้จักธรรมชาติของการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นที่ไม่ใช่กลุ่มตนเอง ดังนั้น จึงควรใช้หลักการสำคัญของบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) มาตรา ๑๐๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “...หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้”

๑.๓ การเลือกกันเองในแต่ละกลุ่มอาชีพในแต่ละอำเภอ เป็นกระบวนการที่ดีและทำให้เกิดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งจะได้บุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจในกลุ่มอาชีพของตนเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ในทางรัฐศาสตร์กลุ่มอาชีพถือเป็นกลุ่มผลประโยชน์รูปแบบหนึ่ง จึงควรให้ความระมัดระวังเรื่องการ Block Vote ด้วยเช่นกัน

๑.๔ การกำหนดกลุ่มอาชีพนอกจากต้องมีความหลากหลายแล้ว ต้องกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติของแต่ละกลุ่มอาชีพให้มีความชัดเจน

๑.๕ การกำหนดกลุ่มอาชีพควรให้มีการกำหนดสัดส่วนสมาชิกวุฒิสภาให้มีที่มาจากกลุ่มชาติพันธุ์ หรือกลุ่มต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

๑.๖ การกำหนดกลุ่มอาชีพควรให้ความสำคัญต่อกลุ่มผู้แทนด้านศาสนาให้อยู่ในกลุ่มอาชีพด้วย แม้ว่าการคัดเลือกกลุ่มผู้แทนด้านศาสนานั้นมีความอ่อนไหวก็ตาม

๑.๗ การกำหนดกลุ่มอาชีพและจำนวนกลุ่มอาชีพ มีความจำเป็นจะต้องกำหนดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศไทยและสภาพข้อเท็จจริงของการมีกลุ่มความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงาน และจำนวนกลุ่มในปัจจุบัน และที่จะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต

๑.๘ ตามที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... (ฉบับผ่านประชามติ) บัญญัติให้การกำหนดรายละเอียดของกลุ่มและจำนวนกลุ่มในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น เมื่อสภาพการณ์ของประเทศและสภาพข้อเท็จจริงของการมีกลุ่มความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงาน และจำนวนกลุ่ม เกิดมีสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต การดำเนินการแก้ไขจะต้องกระทำโดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ เพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้การเปลี่ยนแปลงการกำหนดกลุ่มและจำนวนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นไปได้ยาก เนื่องจากเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและมีกระบวนการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ อาจทำให้การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ทันกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคตได้

การกำหนดกลุ่มความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงาน และจำนวนกลุ่ม ซึ่งเป็นเพียงรายละเอียดของการเลือกสมาชิกวุฒิสภา จึงขอตั้งข้อสังเกตเป็น ๒ แนวทาง ได้แก่

๑) อาจให้กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา มาตรา ๖ ที่เสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยการกำหนดกลุ่มความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงาน และจำนวนกลุ่ม เป็นการกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๒) กรณีที่ไม่กำหนดกลุ่มและจำนวนกลุ่มไว้ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดกลุ่มและจำนวนกลุ่มต่างๆ ทั้งหมด

๑.๙ หากจำเป็นจะต้องกำหนดกลุ่มและจำนวนกลุ่มไว้ก่อน เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา มาตรา ๖ ที่เสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจให้มีการพิจารณาความเหมาะสมของกลุ่มตามที่ระบุไว้ใหม่ เนื่องจากยังไม่มี ความเหมาะสมในด้านสัดส่วนของผู้ประกอบอาชีพต่าง ๆ เท่าที่ควร เช่น กลุ่มเกษตรกรซึ่งมีจำนวนประชากรมากและเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีการจัดแบ่งเป็น ๒ กลุ่ม ตามร่างมาตรา ๖ (๘) และ (๙) ในขณะที่กลุ่มประชาสังคม ซึ่งมีจำนวนน้อยกว่าได้จัดแบ่งเป็น ๓ กลุ่ม ตามร่างมาตรา ๖ (๑๕) (๑๖) และ (๑๗) ทั้งนี้ขอเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในวรรคท้ายของร่างมาตรา ๖ ให้สามารถเปลี่ยนแปลงกลุ่มและจำนวนกลุ่มได้ในกรณีเมื่อกลุ่มและจำนวนกลุ่มมีสภาพเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต หรือหากการกำหนดกลุ่มและจำนวนกลุ่ม ซึ่งจะกำหนดโดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... (ฉบับผ่านประชามติ) ไม่สามารถปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์

ที่อาจเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในอนาคต อันอาจก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองได้ จึงตั้งข้อสังเกตว่าควร ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา น่าจะสะดวกและมีความคล่องตัวมากกว่า

๒. การเลือกแบบไขว้

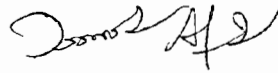
๒.๑ การเลือกข้ามกลุ่ม แม้จะถูกมองว่าเป็นการเลือกโดยไม่เป็นตัวแทนที่แท้จริงของการ ปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง แต่เป็นการเลือกที่เป็นการแลกเปลี่ยนเพื่อหวังคะแนนในเชิงปริมาณ เพื่อชัยชนะเท่านั้น ซึ่งเมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้ผ่านการทำประชามติเห็นชอบจากประชาชนแล้ว จึงจำเป็นต้อง ระมัดระวังในส่วนของผลกระทบของการรวมกลุ่มที่อาจจะไปทำลายหลักการของการรักษาผลประโยชน์ ของกลุ่ม หรือเป็นการไม่ส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ที่ถูกต้องรองรับ โดยตัวแทนที่แท้จริง คือ (๑) อุดมการณ์เหมือนกัน (๒) การรักษาผลประโยชน์ที่ถูกต้อง และ (๓) การพัฒนากลุ่มให้เกิดความยั่งยืน

๒.๒ เจตนาการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้มีการเลือกไขว้ มีข้อที่พึงระมัดระวัง คือ การเลือกผู้สมัครในกลุ่มด้านอื่นที่ไม่ใช่กลุ่มเดียวกัน น่าจะเป็นการทำให้เกิดระบบการเมืองแบบวิ่งเต้น และ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการ Block Vote ได้ ซึ่งจะนำไปสู่พฤติกรรมทางการเมืองแบบระบบอุปถัมภ์ค้ำจุน การเล่นพรรคเล่นพวก ตลอดจนการซื้อขายแลกเปลี่ยนตัวบุคคลกัน หรือเป็นการส่งเสริมพฤติกรรมทางการเมือง แบบอุปถัมภ์ค้ำจุน (แบบไทย) และทำให้เกิดบรรยากาศแต่ละคนในกลุ่มขาดความสามัคคี ไม่คำนึงถึง ผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง เนื่องจากไม่ได้เลือกกันเอง แต่จะไปวิ่งเต้นหรือล็อบบี้ (Lobby) กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอาชีพอื่น ๆ ให้มาลงคะแนนให้ตนเอง เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของตนเองเท่านั้น เพื่อชัยชนะ มิได้สะท้อนความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอาชีพอื่นแต่อย่างใด ซึ่งมีแนวโน้มว่าผู้สมัคร จะใช้อิทธิพลทั้งส่วนตนเองและนักการเมืองท้องถิ่นหรือหัวคะแนน ทำการวิ่งเต้นหรือล็อบบี้ Lobby หรือชักจูง ให้แลกเปลี่ยนผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งจะเป็นช่องว่างทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ เช่น การนำเงินไปซื้อ ผู้สมัครทั้ง ๒๐ กลุ่ม เพื่อจัดตั้งให้มาเลือกตนเองซึ่งเท่ากับเป็นการซื้อเสียงแบบเจาะจง

๒.๓ จากประสบการณ์การเลือกกันเองของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ มีการอ้างถึงการบล็อกโหวต (Block Vote) เป็นการเลือกแบบเจาะจงเฉพาะบุคคลของกลุ่ม ที่แข็งแรงหรือบุคคลที่จับกลุ่มรวมกัน ตกลงกันก่อนหรือดูตัวกันก่อนว่าใครเป็นใครแล้วจัดแจงชี้แจง Nominee ให้มาลงคะแนนตามที่ตกลงกัน ถึงแม้จะให้มีการเลือกไขว้ก็ทำได้ นอกจากนี้ การคิดแบบง่าย ๆ ว่า เลือกกลุ่ม ที่ไม่ใช่กลุ่มตนเองจะได้ไม่รู้จักกัน จึงทำให้ป้องกันการ Block Vote ได้น้อยลง แต่อาจสร้างความสับสน อย่างมากถึงเรื่องการเป็นตัวแทนกลุ่มอาชีพที่แท้จริง กลายเป็นว่าตัวแทนกลุ่มอาชีพที่อาจไม่ใช่บุคคลอันเป็น ที่ยอมรับของกลุ่มตนเองหรือกลุ่มนั้น ๆ นอกจากนี้มิได้มีหลักประกันว่าจะทำให้การ Block Vote ลดน้อยลง หรือไม่ หากพิจารณาวิธีการจัดตั้งแบบ Block Vote นำมาใช้โดยผู้รับสมัครระดับผู้นำหรือผู้ที่ต้องการเป็น สมาชิกวุฒิสภาในแต่ละกลุ่มอาชีพรวมกันนั่งประชุมกำหนดตัวบุคคลกันตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัด เพื่อให้เกิด Nominee หรือบุคคลที่ไปลงคะแนนให้กับอีกกลุ่มอาชีพอื่นที่ตกลงหรือกำหนดเป้าหมายไว้ให้ไปลงคะแนน เลือกไขว้ไว้อย่างชัดเจน และดูเหมือนจะมีความเป็นไปได้ที่แนวทางการจัดตั้งแบบ Block Vote จะนำมาใช้ โดยกลุ่มอาชีพที่เข้มแข็งซึ่งมีความได้เปรียบกลุ่มอาชีพที่อ่อนแอ

๒.๔ ในการนำแนวทางที่กำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันหรือ การเลือกไขว้ไปใช้ในการสรรหาและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก จำนวน ๕๐ คน ตามที่ปรากฏในร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) มาตรา ๒๖๙ ก็จะมีข้อดี ข้อเสีย และข้อบกพร่องของแนวทางดังกล่าว และหากเกิดปัญหาขึ้นจะหาแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง จึงขอเสนอข้อสังเกตที่สำคัญ
ประกอบการพิจารณาการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
พ.ศ. ต่อประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเพื่อพิจารณาและแจ้งที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูป
ประเทศได้ทราบ เพื่อส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาต่อไป



(นายวรรณธรรม กาญจนสุวรรณ)

เลขานุการกรรมการ