



ที่ (รจน) /๒๕๖๑

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
ถนนอุทองใน เขตดุสิต  
กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

เมษายน ๒๕๖๑

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

อ้างถึง หนังสือเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือบุคคล ที่ ๐๐๔/๒๕๖๑

ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๑

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๑

จัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๙ จำนวน ๓ เล่ม

(๒) คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ๓๐ เรื่องที่น่ารู้ เล่มที่ ๒ จำนวน ๑ เล่ม

ตามหนังสือที่อ้างถึง ศาลรัฐธรรมนูญได้ขอให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นเป็นหนังสือกรณีประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ความละเอียดครบถ้วนแล้ว นั้น

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่าการกำหนดบทเฉพาะกาลในร่างกฎหมายนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะรัฐสภาอาจกำหนดให้แตกต่างไปจากบทหลักแห่งร่างกฎหมายนั้นได้ แต่ไม่ว่าจะเป็นกรณีใด บทเฉพาะกาลในร่างกฎหมายที่กำหนดขึ้นนั้นต้องสอดคล้องกับบทหลักและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดด้วย ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"

สำหรับการสรรหาและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับนั้น มาตรา ๒๖๙ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ในวาระเริ่มแรกให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยห้าสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยในการสรรหาและแต่งตั้งสมาชิกจำนวนห้าสิบคน มาตรา ๒๖๙ (๑) (ก) ให้ดำเนินการโดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญ จำนวนสองร้อยคน ดังนั้น การดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวนนี้

จึงต้องนำมาตรา ๑๐๗ มาใช้บังคับ ซึ่งตามมาตรา ๑๐๗ นั้น สมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการเลือกกันเองของบุคคลที่มีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญและสมัครตามกลุ่มต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ โดยการแบ่งกลุ่มต้องมีลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้โดยอิสระ ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอแนวคิดในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวให้ประชาชนทราบจนเป็นที่รับรู้ทั่วไปตั้งแต่ก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ดังปรากฏในคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๑ และคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ๑๐ เรื่องที่น่ารู้ เล่มที่ ๒ (สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) และ (๒))

กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่ามาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ แห่งบทเฉพาะกาลของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้มิใช่ข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

(๑) วิธีการสมัครตามมาตรา ๔๒ โดยแบ่งวิธีการสมัครออกเป็นสองวิธี คือ การสมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเอง กับ การสมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมแสดงหนังสือแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กรตามมาตรา ๔๓

(๒) การแนะนำผู้สมัครโดยองค์กรตามมาตรา ๔๓ และ

(๓) กระบวนการเลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ โดยให้ผู้สมัครซึ่งยื่นใบสมัครโดยวิธีที่แตกต่างกัน แยกกันเลือกเป็นแต่ละวิธีการสมัครเพื่อให้ได้บัญชีรายชื่อแยกเป็น ๒ ประเภทตามวิธีการสมัคร

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีผลทำให้มิใช่เป็นการเลือกกันเองในระหว่างผู้สมัครทั้งหมด แต่มีลักษณะเป็นการแบ่งโควตาระหว่างผู้สมัครอิสระกับผู้สมัครที่องค์กรแนะนำ นอกจากนี้ แม้มาตรา ๔๒ (๑) และ (๒) จะใช้ถ้อยคำในทำนองเดียวกัน คือ การสมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเอง กับ การสมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมแสดงหนังสือแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กร แต่มีผลแตกต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีตามมาตรา ๔๒ (๑) ผู้สมัครมีสิทธิสมัครได้โดยอิสระ ไม่ถูกผู้ใดหรือองค์กรใดกลั่นกรองก่อน ส่วนผู้สมัครตามมาตรา ๔๒ (๒) จะต้องผ่านการกลั่นกรองจากองค์กรที่กำหนดไว้เสียก่อนว่าจะแนะนำหรือเสนอให้ผู้สมัครเพื่อเข้ารับเลือกหรือไม่ และในกลุ่มใด อันมีผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเลือกสมัครได้อย่างอิสระ ทั้งที่การตัดสินใจว่าจะสมัครหรือไม่และสมัครในกลุ่มใดนั้นเป็นสิทธิส่วนบุคคลโดยแท้ตามมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งองค์กรที่กำหนดขึ้นก็ไม่มี ความเกี่ยวข้องกับผู้สมัคร ดังนี้ บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการสมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมแสดงหนังสือแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กร รวมทั้งกระบวนการเลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศที่กำหนดให้ผู้สมัครซึ่งยื่นใบสมัครโดยวิธีที่แตกต่างกัน แยกกันเลือกเป็น ๒ ประเภทตามวิธีการสมัคร จึงไม่ตรงตามเจตนารมณ์มาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญ ที่มุ่งหมายให้เป็นการเลือกผู้สมัครด้วยกันเองอย่างเท่าเทียมกันตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเดียวกัน นอกจากนี้ เงื่อนไขดังกล่าวยังเป็นช่องทางให้เกิดการสมยอมในการสมัครเข้ารับเลือกและการเลือกอันจะทำให้การเลือกไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้โดยง่ายอีกด้วย

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขอเรียนว่า การที่มาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ "...จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน...ก็ได้" นั้น มุ่งหมายที่จะให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่มเลือกคนจากกลุ่มอื่นโดยเสมอภาคกัน อันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ มิได้มุ่งหมายให้มีการแยกประเภทในการสมัครและในการเลือก เพราะหากประสงค์เช่นนั้นก็ย่อมต้องบัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่แรกแล้ว นอกจากนี้ ความในคอนท้ายของมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า "...หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้" ก็มีได้มีความหมายให้บุคคลอื่นมาเป็นผู้คัดกรองผู้สมัคร แต่หากกฎหมายจะกำหนดให้มีวิธีการคัดกรองผู้สมัคร วิธีการดังกล่าวก็ต้องเป็นวิธีการที่ผู้สมัครเป็นผู้มีส่วนร่วมในการคัดกรอง มิใช่ให้องค์กรหรือบุคคลอื่นใดที่ไม่มีสิทธิเลือกมาคัดกรอง

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ แห่งบทเฉพาะกาลของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการสมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมแสดงหนังสือแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กรตามมาตรา ๔๒ (๒) การแนะนำผู้สมัครโดยองค์กรตามมาตรา ๔๓ และกระบวนการเลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ โดยให้ผู้สมัครซึ่งยื่นใบสมัครโดยวิธีที่แตกต่างกัน แยกกันเลือกเป็นแต่ละวิธีการสมัครเพื่อให้ได้บัญชีรายชื่อแยกเป็น ๒ ประเภทตามวิธีการสมัคร ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

กลุ่มงานประธานรัฐสภา

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๓๔๔๗

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๓๔๔๗