

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒ /๒๕๖๑

เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๖๑

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง (๒) โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้สถานีนิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งการกำหนดเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต้องให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญนี้ด้วย โดยที่หลักการของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดไว้ ๒ ส่วน คือ บททั่วไป ในมาตรา ๑๐๗ และบทเฉพาะกาลในมาตรา ๒๖๕ โดยมาตรา ๑๐๗ กำหนดจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรอง และมาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และมีเงื่อนไขว่าในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ สำหรับมาตรา ๒๖๕ เป็นบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญที่ใช้

ในช่วงระยะเวลาเริ่มแรกเท่านั้น โดยกำหนดจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสองร้อยห้าสิบคนมาจากการสรรหาและแต่งตั้ง และกำหนดให้มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งจะมีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่งที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิและให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดไว้ ๒ วิธีการ ดังนี้ (๑) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ จำนวนสองร้อยคนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกผู้ได้รับเลือกจากบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้ได้จำนวนห้าสิบคนและคัดเลือกรายชื่อสำรองจำนวนห้าสิบคน โดยในการคัดเลือกดังกล่าวให้คำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ อย่างทั่วถึง และ (๒) ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถมีจำนวนไม่เกินสี่ร้อยคนตามวิธีการที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภากำหนด แล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อคัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหาให้ได้จำนวนหนึ่งร้อยเก้าสิบสี่คน และร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งอีกหกคนซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งรวมสมาชิกวุฒิสภาที่ได้จากคัดเลือกและการสรรหาตาม (๑) และ (๒) เป็นจำนวนสองร้อยห้าสิบคน แล้วให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ นำรายชื่อบุคคลดังกล่าวขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งต่อไป ทั้งให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกรายชื่อสำรองจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหาจำนวนห้าสิบคน และให้อายุของวุฒิสภามาตรา ๒๖๕ นี้มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง โดยสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง เห็นได้ว่าการกำหนดการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามาบทเฉพาะกาลในมาตรา ๒๖๕ ดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อให้คัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศในวาระเริ่มแรกตามหน้าที่และอำนาจที่เพิ่มขึ้นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๐ ที่ว่านอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้วุฒิสภามาตรา ๒๖๕ มีหน้าที่และอำนาจคิดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และวุฒิสภายังมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณากฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๑ รวมทั้งการให้

ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๗๒ จึงแสดงให้เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาในช่วงระยะเวลาเริ่มแรกตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๕ มีความแตกต่างจากบททั่วไปตามมาตรา ๑๐๗ ทั้งในเรื่องของวิธีการได้มาและหน้าที่และอำนาจ อย่างไรก็ตามวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในส่วนของกาเลือกยังคงให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ จำนวนสองร้อยคนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ในส่วนของกาได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลในวาระเริ่มแรกตามมาตรา ๕๐ ถึงมาตรา ๕๖ จะกำหนดให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีความแตกต่างไปจากบททั่วไปแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในส่วนของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกในแต่ละระดับ โดยมาตรา ๕๐ ว่าด้วยจำนวนสมาชิก การสรรหาและแต่งตั้ง โดยกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามี ๒ วิธีการ คือ (๑) คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามวิธีการในมาตรา ๕๑ ถึงมาตรา ๕๖ จำนวนสองร้อยคน แล้วจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยแยกตามกลุ่มและตามวิธีการสมัคร และ (๒) คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ดำเนินการคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศมีจำนวนไม่น้อยกว่าสี่ร้อยคนและให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ คัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหาให้ได้จำนวนหนึ่งร้อยเก้าสิบสี่คน รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แล้วจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยแยกตามกลุ่มและตามวิธีการสมัคร ทั้งให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกรายชื่อสำรองจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาได้สรรหามาจำนวนห้าสิบคน ซึ่งการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามวิธีการตามมาตรา ๕๑ ที่กำหนดจำนวนกลุ่มให้มีสิบกลุ่ม มาตรา ๕๒ ที่กำหนดวิธีการสมัครอาจสมัครได้โดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองหรือยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมแสดงหนังสือแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กรตามมาตรา ๕๓ แต่ต้องสมัครเพื่อเข้ารับเลือกในกลุ่มได้เพียงกลุ่มเดียวและสมัครได้เพียงวิธีการเดียวและ

มีสิทธิสมัครได้เพียงอำเภอเดียว ทั้งเมื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกขึ้นใบสมัครแล้วจะถอนการสมัครไม่ได้ มาตรา ๕๓ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ขององค์กร เช่น ต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย มาตรา ๕๔ ที่กำหนดการดำเนินการเลือกระดับอำเภอ มาตรา ๕๕ ที่กำหนดการดำเนินการเลือกระดับจังหวัด และ มาตรา ๕๖ กำหนดการดำเนินการเลือกระดับประเทศ

พิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ แล้วเห็นได้ว่า เจาะใจที่สำคัญอันเป็นเจตนารมณ์ของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาทั้งในส่วนของบททั่วไปและ บทเฉพาะกาล คือ การแบ่งกลุ่มของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกอันเป็นฐานของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา จำนวนสองร้อยคนนั้นจะต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใด กลุ่มหนึ่งได้ กล่าวคือ วิธีการแบ่งกลุ่มจะต้องไม่มีผลทำให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกรายใดไม่สามารถ จะสมัครอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือก กันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และกำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับการเลือกไว้ว่าเพื่อประโยชน์ในการ ดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่ม เลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัคร รับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ แสดงให้เห็นได้ว่ามิใช่เป็นการบังคับให้การเลือกตั้งให้ผู้สมัคร ในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันเองเท่านั้น แต่สามารถกำหนดวิธีการอันเป็นมาตรการอื่นใด ที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยวิธีการเลือกแบบนั้นจะต้องเป็นไป เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เมื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๑ ถึง มาตรา ๕๖ อันเป็นประเด็นแห่งคดีแล้วเห็นว่า ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ อันเป็น บทเฉพาะกาลในเรื่องของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในส่วนของดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิก วุฒิสภาโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๗ จำนวนสองร้อยคนตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยมีเจาะใจสำคัญที่ว่า การแบ่งกลุ่มต้องแบ่ง ในลักษณะที่ทำให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ และการเลือกจะ กำหนดห้ามเลือกกันเองหรือการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดก็ได้ หรืออาจจะกำหนด วิธีการเป็นอย่างอื่นก็ได้แต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไป โดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งการแบ่งกลุ่มของการสรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยให้

คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภา จำนวนกลุ่ม คุณสมบัติของบุคคล ในแต่ละกลุ่ม และกำหนดการดำเนินการเลือกระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ตามมาตรา ๕๑ ถึงมาตรา ๕๖ นั้น ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนยังคงมีสิทธิที่จะเข้ากลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ โดยอย่างน้อยสามารถสมัครในกลุ่มอื่น ๆ ตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง (๑๐) ได้ จึงมิได้ทำให้ประชาชน ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกคนใดไม่สามารถสมัครรับเลือกในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ได้ อันเป็นการ กำหนดที่อยู่ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ แล้ว ส่วนการสมัครและ รับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ มิได้กำหนดเป็นบทบังคับว่าห้ามใช้วิธีการที่ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันเอง หรือใช้วิธีการเลือกไขว้เท่านั้น เพียงแต่กำหนดกรอบไว้กว้าง ๆว่าจะใช้วิธีการดังกล่าวหรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ ดังนั้น เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบให้มีวิธีการสมัครรับเลือกโดยการยื่นใบสมัครด้วยตนเองและยื่น ใบสมัครด้วยตนเอง โดยการแนะนำชื่อจากองค์กรซึ่งเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕๓ ก็มิได้เป็นการ คัดสิทธิการสมัครของประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกแต่อย่างใด คงเป็นเพียงให้มีช่องทางในการยื่น ใบสมัครของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเพิ่มขึ้นเท่านั้น และยังกำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกต้องสมัคร ด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งเท่านั้น และเมื่อสมัครด้วยวิธีการใดแล้วจะถอนการสมัครนั้นมิได้ ทำให้ผู้มี สิทธิสมัครรับเลือกทุกรายสามารถเลือกที่จะสมัครได้เพียงช่องทางเดียวเหมือนกันทุกคน โดยมีสิทธิที่ จะเลือกใช้ช่องทางการสมัครรับเลือกช่องทางใดช่องทางหนึ่งตามความสมัครใจ ส่วนการดำเนินการ เลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ตามร่างมาตรา ๕๔ ถึงร่างมาตรา ๕๖ เป็นการ กำหนดให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคสาม บัญญัติ โดยให้การเลือกตั้งต้องดำเนินการ ตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ในระดับประเทศ โดยให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกในกลุ่มเดียวกันเองได้ ซึ่งเป็นวิธีการที่เป็นมาตรการ อื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมอันอยู่ในขอบเขตของวิธีการเลือก ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมซึ่งอยู่ ในขอบเขตของเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ให้กระทำได้ ดังนั้น การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเองตามร่างมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ จึงอยู่ในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ กำหนดไว้แล้ว

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

(นายชัช ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ