

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล 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

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไว้ในมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่งว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การแบ่งกลุ่มจำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้”

คดีนี้ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕

และมาตรา ๕๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ หรือไม่ ซึ่งแยกเป็นประเด็นการวินิจฉัยได้ ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นวินิจฉัยที่ ๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๕๑ บัญญัติว่าในวาระเริ่มแรก ให้แบ่งกลุ่มผู้สมัครออกเป็น ๑๐ กลุ่ม ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติหลักตามมาตรา ๑๑ ที่บัญญัติให้แบ่งกลุ่มผู้สมัครออกเป็น ๒๐ กลุ่ม

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ บัญญัติให้การแบ่งกลุ่มผู้สมัคร จำนวนกลุ่ม เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา การแบ่งกลุ่มผู้สมัครเป็นจำนวนเท่าใดย่อมเป็นไปตามที่จะบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จะร่างขึ้น ฉะนั้นจำนวนกลุ่มเป้าหมายจะมีเท่าใดจึงขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพียงแต่จะต้องให้ครอบคลุมทั่วถึงให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้เท่านั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. จะกำหนดให้มีจำนวน ๑๐ กลุ่ม หรือ ๒๐ กลุ่ม จึงย่อมไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ กำหนดจำนวนกลุ่มผู้สมัครแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง นั้นเป็นการกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ซึ่งเป็นบทยกเว้นให้ใช้ในการแบ่งกลุ่มผู้สมัครในวาระแรกเท่านั้น กล่าวคือบทเฉพาะกาลในกฎหมายใด ย่อมมีสถานะเท่ากับบทบัญญัติในกฎหมายนั้น ๆ การบัญญัติบทเฉพาะกาลไว้ก็เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายใหม่แทนกฎหมายเดิมเป็นไปอย่างเหมาะสมกับสภาพการบังคับใช้กฎหมายในช่วงเปลี่ยนผ่าน และเป็นการบังคับใช้ในวาระแรกเท่านั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ บัญญัติให้แบ่งกลุ่มผู้สมัครในวาระแรก มีจำนวน ๑๐ กลุ่ม จึงเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสองให้อำนาจไว้ ทั้งมาตรา ๕๑ นี้ก็เป็นบทบัญญัติยกเว้นที่จะใช้เพียงในวาระแรกเท่านั้น เมื่อพ้นวาระแรกไปแล้ว กลุ่มผู้สมัครจะกลับไปใช้ตามบทบัญญัติหลักคือ ๒๐ กลุ่มตามที่มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่งบัญญัติไว้ ประกอบกับจำนวนกลุ่มตามมาตรา ๕๑ นั้น ก็เป็นเพียงการรวมกลุ่มตามมาตรา ๑๑ เข้าด้วยกันในลักษณะที่ใกล้เคียงกับกลุ่มต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๑ นั่นเอง โดยผู้สมัครยังคงมีสิทธิสมัคร

รับเลือกในกลุ่มที่ถูกรวมเข้าด้วยกันได้ตามความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ และอาชีพ ไม่ได้เป็นการจำกัดตัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญของผู้สมัครรับเลือกแต่อย่างใด ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕

ประเด็นวินิจฉัยที่ ๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีวิธีการสมัคร ๒ วิธี คือ

(๑) สมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเอง

(๒) สมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมแสดงหนังสือแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กรตาม มาตรา ๕๓ แนบมาพร้อมกับใบสมัครด้วย

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคสอง บัญญัติว่าวิธีการสมัคร และการรับสมัคร ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๒ กำหนดให้มีการสมัครได้ ๒ วิธี ตามความในวรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๒) โดยให้สมัครได้เพียงกลุ่มเดียว และสมัครโดยวิธีการตามวรรคหนึ่งได้เพียงวิธีการเดียว ซึ่งการสมัครโดยวิธีที่สองจะต้องแสดงหนังสือแนะนำชื่อตามมาตรา ๕๓ ด้วย ทั้งความในตอนท้ายของวรรคสอง ยังเปิดโอกาสให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าจะกำหนดวิธีการคัดกรองผู้สมัครหรือไม่ก็ได้ ฉะนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้มีการคัดกรองโดยองค์กรต่าง ๆ ได้ ทั้งการสมัครโดยการคัดกรองจากองค์กรต่าง ๆ ก็ไม่ได้ตัดสิทธิผู้ประสงค์จะสมัครด้วยตนเองโดยอิสระ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภา เป็นการเลือกกันเองของผู้ผ่านการคัดเลือกให้มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่ในขั้นตอนการสมัคร รัฐธรรมนูญก็มีได้บัญญัติให้ต้องเป็นการเลือกกันเอง ดังนี้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕

ประเด็นวินิจฉัยที่ ๓ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๔ บัญญัติว่า “การเลือกกระดบอำเภอ ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๓) ให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่มและแต่ละวิธีการสมัครที่ได้จัดตาม (๒) แล้ว ลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันและวิธีการสมัครเดียวกันได้ไม่เกินสองคน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกินหนึ่งคะแนนมิได้

๑ล๑

๑ล๑

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด” มาตรา ๕๕ บัญญัติว่า “การเลือกกระดบจังหวัด ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๒) เมื่อผู้ได้รับเลือกกระดบอำเภอมาครบหรือเมื่อพ้นเวลาตาม (๑) แล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกกระดบจังหวัดจัดให้ผู้ได้รับเลือกกระดบอำเภอในกลุ่มเดียวกันและวิธีการสมัครเดียวกันนั้นรวมอยู่ด้วยกัน ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยการการเลือกกระดบจังหวัดกำหนด

(๓) ให้ผู้ได้รับเลือกกระดบอำเภอตาม (๒) ลงคะแนนเลือกบุคคลตาม (๒) ในกลุ่มเดียวกันและวิธีการสมัครเดียวกันได้ไม่เกินสองคน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกินหนึ่งคะแนนมิได้

๑ล๑

๑ล๑

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด” มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “การเลือกกระดบประเทศ ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๒) เมื่อผู้ได้รับเลือกกระดบจังหวัดมาครบหรือเมื่อพ้นเวลาตาม (๑) แล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกกระดบประเทศจัดให้ผู้ได้รับเลือกกระดบจังหวัดในกลุ่มเดียวกันและวิธีการสมัครเดียวกันนั้นรวมอยู่ด้วยกัน ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยการการเลือกกระดบประเทศกำหนด

(๓) ให้ผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดตาม (๒) ลงคะแนนเลือกบุคคลตาม (๒) ในกลุ่มเดียวกัน และวิธีการสมัครเดียวกันได้ไม่เกินสองคน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกินหนึ่งคะแนนมิได้

๑๗๑

๑๗๑

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด”

การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.

มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ กำหนดให้การเลือกระดับอำเภอ การเลือกระดับจังหวัด และการเลือกระดับประเทศ เป็นการเลือกกันเองภายในกลุ่มเดียวกันโดยตรงวิธีเดียว ไม่ได้กำหนดให้มีการเลือกไขว้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ บัญญัติเพียงว่าวิธีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้เลือกกันเองจากผู้ได้รับการคัดเลือกจากผู้สมัคร และไม่ได้บัญญัติให้มีการเลือกไขว้ระหว่างผู้สมัคร ทั้งวรรคสองยังได้บัญญัติว่าหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่มให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา รายละเอียดวิธีการเลือก การได้รับเลือก และจำนวนสมาชิกที่จะพึงมีในแต่ละกลุ่มย่อมเป็นไปตามที่จะบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จะร่างขึ้น จะบัญญัติให้เป็นการเลือกกันเองภายในกลุ่มเดียวกันหรือเลือกไขว้หรือไม่ก็ได้ การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ระบุให้สมาชิกในแต่ละกลุ่มเลือกกันเองโดยตรงเพียงวิธีเดียว ก็มีได้ทำให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรม มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคสอง และถึงแม้จะไม่สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ ก็ไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ เป็นเพียงบทเฉพาะกาลซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่จะใช้เฉพาะในวาระเริ่มแรกเท่านั้น และไม่มีผลกระทบที่จะทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือขาดความเที่ยงธรรม ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕

อาศัยเหตุผลดังที่ได้แสดงมาข้างต้น จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕
และมาตรา ๕๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕



(นายเจริญ ภัคดีธนากุล)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ