

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุชชาชน 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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๕ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้มีวุฒิสภาที่เรียกว่า พฤษสภา ขึ้นครั้งแรกโดยมีหน้าที่และอำนาจให้เป็นสภาแห่งการตรวจสอบซึ่งได้มีพัฒนาการทั้งโครงสร้างและหน้าที่และอำนาจมาจนถึงปัจจุบัน สำหรับกรณีการจัดกลุ่มประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากลนั้น The International Standard Classification of Occupations: ISCO ของ International Labour Organization: ILO ได้แบ่งกลุ่มประเภทอาชีพต่าง ๆ ทั้งอาชีพหลักและอาชีพย่อย ๆ ไว้จำนวน ๑๔๓ กลุ่ม

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจเพิ่มเติมจากบททั่วไปของรัฐธรรมนูญ ฯ เช่น การมีหน้าที่และอำนาจติดตามเสนอแนะและเร่งรัดการปฏิรูปประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติตามมาตรา ๒๗๐ วรรคหนึ่ง การมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา ๒๗๐ วรรคสอง การที่สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจในการเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้คณะกรรมการร่วมวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศหรือไม่

ตามมาตรา ๒๗๐ วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า การมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๓๗ (๒) หรือ (๓) ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา ๒๗๑ และการมีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรก ตามรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา ๒๗๒

ด้วยเหตุที่บทบัญญัติตามบทเฉพาะกาลได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาที่มีเพิ่มเติมจากบทบัญญัติทั่วไปดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงได้บัญญัติจำนวนสมาชิกของวุฒิสภาและที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ บทบัญญัติทั่วไปตามมาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญ ฯ บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๐๐ คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ สำหรับการแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัคร และรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ ส่วนบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ฯ บัญญัติให้วุฒิสภาในวาระเริ่มแรกประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๕๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยในการสรรหา และแต่งตั้งให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่แยกได้เป็น ๒ กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มแรกจำนวน ๕๐ คน ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๐๗ จำนวน ๒๐๐ คน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อคัดเลือกให้ได้

จำนวน ๕๐ คน โดยการคัดเลือกดังกล่าวให้คำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ อย่างทั่วถึง และกลุ่มที่สอง จำนวน ๒๐๐ คน ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา คัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศมีจำนวนไม่เกิน ๔๐๐ คน ตามวิธีการที่คณะกรรมการสรรหา สมาชิกวุฒิสภากำหนดแล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อคัดเลือกให้ได้ จำนวน ๑๕๔ คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็น ๒๐๐ คน

ประเด็นการวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิก วุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ หรือไม่ แยกเป็น ประเด็นย่อยได้ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ หรือไม่

บทเฉพาะกาลของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ ว่าด้วยการแบ่งกลุ่ม บัญญัติให้มีการแบ่งกลุ่มในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ออกเป็น ๑๐ กลุ่ม ซึ่งแตกต่างจากบททั่วไปของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๑๑ ซึ่งบัญญัติให้มีการแบ่งกลุ่มการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ออกเป็น ๒๐ กลุ่ม เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ไม่ได้บัญญัติการแบ่งจำนวนกลุ่มในการเลือก สมาชิกวุฒิสภาไว้ การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ บัญญัติให้มีการแบ่งกลุ่มการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ออกเป็น ๑๐ กลุ่ม โดยการเปลี่ยนแปลงการแบ่งกลุ่มจากจำนวน ๒๐ กลุ่ม มาจัดกลุ่มใหม่เป็นจำนวน ๑๐ กลุ่ม เป็นการรวบรวมกลุ่มเข้าด้วยกันและยังคงไว้ซึ่งความหลากหลายของกลุ่มไว้เหมือนเดิม ไม่ถือว่าเป็นการตัดโอกาสการได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาของบุคคลที่อยู่ในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม อีกทั้งยังมีกลุ่มอื่น ๆ ที่มาตรา ๕๑ วรรคท้ายบัญญัติเป็นหลักประกันว่าผู้สมัคร

ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔ มีสิทธิสมัครในกลุ่มอื่น ๆ ได้
ดังนั้น ร่างบทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕

๒. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.
มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบ
มาตรา ๒๖๕ หรือไม่


บทเฉพาะกาลของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
พ.ศ. มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ว่าด้วยวิธีการสมัคร บัญญัติให้มีผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา
ในแต่ละกลุ่มสมัครได้ ๒ วิธีการ กล่าวคือ สมัครโดยตนเอง และสมัครด้วยตนเองโดยการแนะนำชื่อ
จากองค์กรซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย ทั้งนี้ ร่างบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้
ผู้สมัครแต่ละคนมีสิทธิสมัครในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้เพียงกลุ่มเดียวและสมัครได้เพียงวิธีการเดียวเท่านั้น
โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ บัญญัติเรื่องการสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการ
เลือกกันเอง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ไม่ได้บัญญัติกำหนดวิธีการสมัครของผู้สมัครไว้ เห็นว่า
การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๒
และมาตรา ๕๓ บัญญัติให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีสิทธิสมัครโดยเลือกวิธีการใด
วิธีการหนึ่งได้ ไม่เป็นการตัดสิทธิการสมัครของผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม
ตามกฎหมายแต่อย่างใด และการกำหนดวิธีการสมัครด้วยตนเองโดยการแนะนำชื่อจากองค์กร
ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการสมัครแตกต่างไปจากบททั่วไป
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๑๕
นั้น ถือว่าเป็นการเพิ่มช่องทางอีกช่องทางหนึ่งของผู้สมัครที่จะได้รับการเสนอชื่อ โดยองค์กรซึ่งเป็น
นิติบุคคลตามกฎหมายไทยให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาในอำเภอใดอำเภอหนึ่งเพียงอำเภอเดียว
ส่วนผู้มีสิทธิสมัครคนอื่นแม้ไม่ได้เป็นตัวแทนขององค์กรหรือไม่มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรที่จะเป็น
ตัวแทนขององค์กรได้ ก็ย่อมใช้สิทธิในการสมัครโดยตนเองได้ ถือได้ว่าเป็นการเพิ่มโอกาส
ให้กับประชาชนผู้มีสิทธิสมัครสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น ร่างบทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕

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

บทเฉพาะกาลของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ ว่าด้วยกระบวนการเลือกระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ บัญญัติวิธีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ไว้ในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ กำหนดให้ผู้สมัครของกลุ่มใดและวิธีการใด เลือกกันเองเพื่อให้ได้ ผู้ได้รับเลือกในแต่ละระดับตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแตกต่างจากบททั่วไป ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ ที่บัญญัติวิธีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ไว้ในลักษณะเดียวกันซึ่งเป็นการเลือก ๒ ชั้นในแต่ละระดับ กล่าวคือ ชั้นแรก เป็นการกำหนดให้ผู้สมัครแต่ละคนเลือกกันเองภายในกลุ่มก่อนเพื่อให้ได้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้น และชั้นที่สอง เป็นการกำหนดให้มีการจับสลากแบ่งกลุ่มที่มีทั้งหมดไม่เกิน ๔ สาย และในแต่ละสาย ต้องไม่เกิน ๕ กลุ่ม แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๓ กลุ่ม โดยกำหนดให้ผู้สมัครแต่ละคนจะเลือกผู้สมัคร ในกลุ่มตัวเองไม่ได้ หรือที่เรียกว่า “การเลือกไขว้ระหว่างกลุ่มในสายเดียวกัน” เพื่อให้ได้ผู้ได้รับเลือก ในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด หรือระดับประเทศ แล้วแต่กรณี ซึ่งนอกจากไม่อาจป้องกันการ สมยอมกันได้ ยังอาจมีปัญหาในการเลือกของผู้สมัครด้วยกันเองที่ไม่รู้จักกันเลย เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงาน ด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัคร รับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ และรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติ เป็นบทบังคับว่า ห้ามมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน การที่ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และ มาตรา ๕๖ บัญญัติวิธีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในระดับอำเภอ ระดับจังหวัดและระดับประเทศ

ที่กำหนดให้ผู้สมัครของกลุ่มใดเลือกกันเองเพื่อให้ได้ผู้ได้รับเลือกในแต่ละระดับตามจำนวน
ที่กฎหมายกำหนด ถือว่าเป็นการกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัคร
รับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรอง เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ แล้ว ดังนั้น
ร่างบทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕
และมาตรา ๕๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ