

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี 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

ข้อเท็จจริงตามหนังสือ สรปได้ว่า ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นเป็นหนังสือของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๓๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในส่วนของบทเฉพาะกาล มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ ที่กำหนดให้ในวาระเริ่มแรกของวุฒิสภามารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ มีจำนวนกลุ่ม ๑๐ กลุ่ม กำหนดวิธีการสมัครเป็น ๒ วิธี คือ สมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองและสมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมแสดงหนังสือแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กรตามมาตรา ๕๓ แนบมาพร้อมกับใบสมัครด้วย และกำหนดให้มีวิธีการระดมการเลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัดและระดับประเทศด้วยวิธีการเลือกกันเอง โดยตรง ไม่มีการเลือกไขว้ ซึ่งมีความแตกต่างจากบททั่วไป มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ มาย้งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า มาตรา ๘๑ มาตรา ๑๔๕

และมาตรา ๒๖๓ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้แทนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม นายกิตติ วะสีนนท์ ผู้แทนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ฝ่ายผู้เสนอความเห็น ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ตามมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จัดทำความเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญสั่งรับความเห็นเป็นหนังสือของผู้แทนสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม นายกิตติ วะสีนนท์ ผู้แทนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติฝ่ายผู้เสนอความเห็น ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ตามมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๔ ฉบับ รวมไว้ในสำนวน

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาหนังสือ เอกสารประกอบ และความเห็นเป็นหนังสือทั้ง ๔ ฉบับ แล้วเห็นว่าคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ วรรคสอง บัญญัติให้การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัคร

รับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ พิจารณาแล้วเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ มิได้กำหนดการแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่มของผู้สมัคร แต่กำหนดว่าต้องแบ่งกลุ่มในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถสมัครในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ และก็ยังมิได้กำหนดวิธีการสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเองไว้แต่ประการใด แต่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ เป็นการบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล โดยมาตรา ๕๑ กำหนดให้มีจำนวน ๑๐ กลุ่ม เมื่อพิจารณากลุ่มต่าง ๆ แล้ว เห็นได้ว่ากลุ่มบุคคลตามมาตรา ๕๑ มีความหลากหลายเช่นเดียวกับกลุ่มบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกันหรือการทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมตามมาตรา ๑๑ แต่เป็นการปรับกลุ่มอาชีพที่สามารถรวมกันได้ให้อยู่ในกลุ่มเดียวกันและจัดกลุ่มให้เหลือ ๑๐ กลุ่ม แต่ยังคงไว้ซึ่งความครบถ้วนของกลุ่มตามมาตรา ๑๑ และยังคงความหลากหลายของสังคมในแต่ละกลุ่ม ผู้สมัครรับเลือกสามารถสมัครโดยเลือกกลุ่มสมัครได้ตามความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพของตนโดยมิได้จำกัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกแต่อย่างใด สำหรับวิธีการสมัครตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ กำหนดไว้ ๒ วิธี คือ วิธีที่ ๑ ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๑) สมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเอง วิธีที่ ๒ ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๒) สมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมหนังสือแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กรตามมาตรา ๕๓ แนบมาพร้อมกับใบสมัครด้วย ผู้สมัครแต่ละคนเลือกกลุ่มเพื่อเข้ารับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๕๑ ได้เพียงกลุ่มเดียวและสมัครได้เพียงวิธีเดียว ไม่ว่าจะเป็นวิธีตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๑) หรือตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งองค์กรที่แนะนำชื่อผู้สมัครก็ต้องเลือกกลุ่มตามมาตรา ๕๑ ได้เพียงกลุ่มเดียวตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ วรรคสอง เห็นว่าวิธีการสมัครทั้งสองวิธีมีสิ่งที่เหมาะสมเหมือนกันคือการยื่นใบสมัครด้วยตนเอง แต่สามารถเลือกวิธีการสมัครได้ใน ๒ วิธีที่บัญญัติไว้ จึงไม่กระทบต่อสิทธิของผู้สมัครแต่อย่างใด

ส่วนกระบวนการเลือกนั้น มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ ทั้งในระดับอำเภอ ระดับจังหวัดและระดับประเทศ เป็นการเลือกกันเองโดยตรงวิธีเดียวซึ่งเป็นการกำหนดวิธีการเลือกกันเองวิธีหนึ่ง กระบวนการเลือกตามบทเฉพาะกาลนี้มีความแตกต่างจากกระบวนการเลือกตามที่กำหนดไว้ในบททั่วไปตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ ที่กำหนดให้มีการเลือกโดยตรงและเลือกไขว้ ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมกระบวนการเลือกเพื่อให้การเลือกเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเช่นกัน สอดคล้องกับ

กระบวนการเลือกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคสอง ตอนท้ายที่ได้กำหนดไว้ว่า “... จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้” เห็นว่าการกำหนดกระบวนการเลือกอาจกำหนดไว้ด้วยวิธีการอื่นใดในการคัดกรองก็ได้โดยให้ผู้สมัครมีส่วนร่วมในการคัดกรอง การกำหนดให้เลือกกันเองโดยตรงจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗

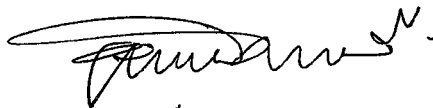
ดังนั้น ในประเด็นการเปลี่ยนจำนวนกลุ่มการสมัครสมาชิกวุฒิสภาจาก ๒๐ กลุ่มเหลือเพียง ๑๐ กลุ่ม ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ที่ไม่ได้กำหนดจำนวนกลุ่มการสมัครไว้ กล่าวคือ จำนวนกลุ่มนั้นไม่มีการระบุไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีการบัญญัติไว้กว้าง ๆ ว่าให้มีการแบ่งกลุ่มและให้มีสิทธิสมัครรับเลือกได้ การแบ่งกลุ่มจึงเป็นเรื่องของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยตรงที่จะกำหนดระบุว่าแบ่งกลุ่มจำนวนเท่าใดและอย่างไร ส่วนเรื่องการเลือกไขว้นั้น มาตรา ๑๐๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญได้เขียนไปในทำนองว่าอาจใช้วิธีการอื่นใดหรือวิธีเลือกไขว้ก็ได้ ดังนั้น ทั้งเรื่องจำนวนกลุ่มและการเลือกไขว้ในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา จึงกระทำได้

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการสมัครออกเป็นสองแบบ ได้แก่ ๑. การสมัครโดยอิสระ และ ๒. สมัครผ่านองค์กรนิติบุคคล เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรในพื้นที่ที่สามารถส่งคนมาเป็นสมาชิกวุฒิสภา อันทำให้เป็นการเพิ่มช่องทางในการสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้มากขึ้นนั้นก็ไม่ได้เป็นการตัดสิทธิผู้ใดและเมื่อพิจารณาถ้อยคำในมาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญ ยังคงเป็นการสมัครด้วยตนเองของบุคคลตามเดิมไม่ว่าจะสมัครในนามอิสระหรือองค์กรนิติบุคคล อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังเขียนไว้ชัดเจนว่าวิธีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจึงมีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวได้

การกำหนดกลุ่ม จำนวนกลุ่ม วิธีการสมัครและกระบวนการเลือกนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๕ มีหลักการในการให้อำนาจแก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกไว้ในบทเฉพาะกาลที่อยู่ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านระหว่างกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่กับกฎหมายฉบับใหม่ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ที่ใช้บังคับอยู่

กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาฉบับใหม่ บทเฉพาะกาลของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้จึงเป็นบทบัญญัติที่เชื่อมต่อเพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายมีความต่อเนื่องกันและเพื่อเป็นการรองรับให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินต่อไปได้ไม่หยุดชะงัก การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใด ๆ ในบทเฉพาะกาลในส่วนของการสรรหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติของบทเฉพาะกาลจึงยกเว้นเนื้อหาในรัฐธรรมนูญที่เป็นอำนาจพิเศษที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจนี้แก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติในการให้ความเห็นชอบแล้ว จึงเห็นว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ ในการแบ่งกลุ่มจำนวนกลุ่ม วิธีการสมัคร และกระบวนการเลือก เป็นบทบัญญัติที่เหมาะสม มีเหตุผลเพียงพอสำหรับการมีสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกแล้ว

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



(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ