

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๔๗๒

วันอังคาร ที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๑

ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายนครินทร์ สิงห์เสณี	โฆษกกรรมการ
๕. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๖. นางกิริธรา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๘. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	กรรมการ
๙. นายธีรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๐. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๑. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๒. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๓. พลตรี วีระ โรจน์นาศ	กรรมการ
๑๔. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๕. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๖. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๗. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๘. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	(ลาการประชุม)
๒. นายธนาวัฒน์ สังกข์ทอง	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขาธิการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานประธานรัฐสภา

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

นางสาวฐิติพร วิชัยธนพัฒน์

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๕๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๕๑ วันอังคาร ที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ ถึงครั้งที่ ๔๗๑ วันอังคาร ที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๑ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ที่ประชุมพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว โดยเริ่มพิจารณามาตรา ๑๐๗ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

มาตรา ๑๐๗

“มาตรา ๑๐๗ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้

การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม

การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็น เพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้

การดำเนินการตามวรรคสอง ให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในระดับประเทศ

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าจะเพราะเหตุตำแหน่งว่างลงหรือด้วยเหตุอื่นใดอันมิใช่เพราะเหตุถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา และไม่มีรายชื่อบุคคลที่สำรองไว้เหลืออยู่ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ แต่ในกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดและอายุของวุฒิสภาเหลืออยู่เกินหนึ่งปี ให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภามีสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ในกรณีเช่นว่านี้ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าวอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่

การเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และภายในห้าวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเริ่มดำเนินการเพื่อเลือกไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ การกำหนดดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำความในมาตรา ๑๐๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม โดยการเลือกกันเองตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ รวมทั้งกำหนดวิธีการดำเนินการในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบ”

คำอธิบายประกอบ

“มาตรานี้เป็นบทบัญญัติเพื่อกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยเปิดกว้างให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๘ สามารถสมัครเข้ารับการเลือกได้โดยสะดวกเพื่อเปิดช่องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการใช้อำนาจอธิปไตย โดยให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่มเลือกกันเองให้ได้ ๒๐๐ คน ซึ่งกำหนดให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มไม่เลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันหรือที่เรียกว่าการเลือกไขว้หรือการเลือกข้ามกลุ่ม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นการป้องกันการช่วยเหลือและสมยอมกันสำหรับการเลือก ให้ดำเนินการตั้งแต่ในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ไปถึงระดับประเทศ ทั้งนี้ กระบวนการการแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ส่วนข้อความที่ว่า “ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้” หมายถึง ในการจัดกลุ่มนั้นจะต้องให้ประชาชนทุกคนที่มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาสามารถสมัครได้ โดยเปิดโอกาสให้แม้บุคคลนั้นจะไม่เข้ากลุ่มอาชีพหรือวิชาชีพที่กำหนดไว้ ก็สามารถสมัครใน “กลุ่มอื่น ๆ” ได้

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบสองร้อยคน ไม่ว่าจะเพราะเหตุตำแหน่งว่างลงหรือด้วยเหตุอื่นใดอันมิใช่เพราะเหตุถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา และไม่มีรายชื่อบุคคลที่สำรองไว้เหลืออยู่

ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ ส่วนกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดและอายุของวุฒิสภาเหลืออยู่เกินหนึ่งปี ให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่วุฒิสภามีสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง และผู้ได้รับเลือกแทนดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และภายใน ๕ วันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเริ่มดำเนินการเพื่อเลือก โดยต้องไม่ช้ากว่า ๓๐ วันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นเหตุให้ไม่สามารถจัดการเลือกสมาชิกวุฒิสภาได้ ให้นำความในมาตรา ๑๐๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม คือให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเลือกใหม่ โดยต้องจัดให้มีการเลือกภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่เหตุดังกล่าวสิ้นสุดลง”

ประเด็นการพิจารณา

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ เสนอให้ระบุด้อยค่าไว้ในความมุ่งหมายของมาตรา ๑๐๗ ในลักษณะที่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงน่าจะมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ประธานกรรมการสอบถามว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้ในมาตราใด

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้ในมาตรา ๗๘

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า นอกจากมาตรา ๗๘ แล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้ในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๘ ก. (๑)

นางจุรี วิจิตรวาทการ กรรมการ กล่าวว่า ควรระบุด้อยค่าเพื่อเป็นการเน้นย้ำในความมุ่งหมายของมาตรา ๑๐๗ ในลักษณะที่ว่า ให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นตัวแทนปวงชนชาวไทยที่มีความแตกต่างหลากหลาย เพื่อเป็นการเปิดกว้างให้ประชาชนจากหลากหลายกลุ่ม หลากหลายชนชั้น หลากหลายอาชีพ มีโอกาสที่จะเข้ามาเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยในฐานะสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ เพื่อให้ความมุ่งหมายของมาตรา ๑๐๗ มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๐๗ เป็นดังนี้

“กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีที่ประชาชนที่มีคุณสมบัติสามารถสมัครและเลือกกันเองตามกลุ่มที่หลากหลายในลักษณะที่ผู้มีคุณสมบัติทุกคนจะสามารถสมัครในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ โดยให้เลือกกันตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัด และประเทศ แต่ให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยมิใช่ผู้แทนของแต่ละกลุ่มหรือแต่ละจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุตามหลักการสำคัญที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐมาตรา ๗๘ ที่บัญญัติให้ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน และมาตรา ๒๕๘ ก. (๑) การปฏิรูปประเทศให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การกำหนดให้ผู้สมัครสามารถสมัครได้โดยเสรี และเลือกกันเองโดยตรงก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่สนใจในการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองจะไม่ถูกกีดกันหรือถูกคัดกรองโดยองค์กรหรือพรรคการเมืองใด”

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า ควรระบุไว้ในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๐๗ ในลักษณะที่ว่า มาตรา ๑๐๗ เป็นการบัญญัติเพื่อให้เกิดการเติมเต็มและหลอมรวมเพื่อให้เกิดพลัง และเป็น การอุดช่องว่างความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลง วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้แตกต่างไปจากเดิม

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ เสนอให้ระบุย่อคำไว้ในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๐๗ ในลักษณะที่ว่า การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในระดับประเทศนั้น เนื่องจากการทำหน้าที่ของวุฒิสภาต้องใช้ความรู้ ประสบการณ์อันหลากหลายในแต่ละกลุ่มมาหลอมรวมให้เกิด ประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๐๗ เป็นดังนี้

“มาตรานี้เป็นบทบัญญัติเพื่อกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแนวทางใหม่ จากแนวความคิดที่ว่า ในยุคสมัยใหม่มักจะมีผู้เรียกร้องว่า ประชาธิปไตยที่แท้จริงต้องทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง แต่ไม่เคยปรากฏว่ามีการบัญญัติไว้ในที่ใดว่าการมีส่วนร่วมที่จะก่อให้เกิดผลต่อประชาชนเป็นส่วนรรมนั้น จะดำเนินการได้โดยวิธีใด หรือแนวทางหรือวิธีการใดที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นเป็นผล อย่างจริงจัง การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ก็มักมีข้อติดติงว่าบุคคลเหล่านั้นมิได้มาจากประชาชน ในขณะที่การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง ก็จะหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่ผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งจะต้องอิงหรือ พึ่งพาพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยในทั้งสองกรณี ประชาชนทั่วไปคงได้แต่เพียงรับรู้ผลของ การแต่งตั้ง หรือมีส่วนร่วมเฉพาะในขณะที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การจะสมัครเข้ารับเลือกตั้งด้วยตนเอง มีข้อจำกัดต่าง ๆ มากมาย ทั้งในแง่ของค่าใช้จ่าย และการดำเนินการให้ได้รับเลือกตั้ง ทั้งผู้สมัครและผู้ได้รับ เลือกตั้งก็มิได้มีความหลากหลายในด้านอาชีพ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานด้านต่าง ๆ ทำให้บุคคลที่มีความหลากหลายดังกล่าว ขาดผู้ที่จะ เข้าใจความนึกคิดและความต้องการของบุคคลในกลุ่มเดียวกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงได้กำหนดวิธีการได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ โดยเน้นความสำคัญของประชาชนทั่วไปที่จะเข้ามาสมัครได้โดยไม่ต้องมีค่าใช้จ่าย เกินกำลังของบุคคลทั่ว ๆ ไป โดยแยกออกเป็นกลุ่มที่มีลักษณะต่าง ๆ กัน ให้มากที่สุดเพื่อที่จะทำให้ ประชาชนที่มีคุณสมบัติทุกคนสามารถเข้าสมัครในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ และเพื่อให้ผู้สมัครมีส่วนร่วม ในเบื้องต้นอย่างแท้จริง จึงให้ผู้สมัครด้วยกันเองเลือกกันเองตามวิธีการที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญต่อไป และในกรณีที่ผู้สมัครเป็นจำนวนมากก็อาจกำหนดให้มีวิธีการคัดกรองกันก่อนได้ แต่ต้อง เป็นการคัดกรองที่ผู้สมัครมีส่วนร่วมในการคัดกรองนั้น เช่น การให้ผู้สมัครในกลุ่มเดียวกันจับสลากกันเอง เป็นต้น

เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนที่มีคุณสมบัติทุกคนจะมีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกได้ มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง จึงบัญญัติคุ้มครองไว้ว่า “..ในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัคร รับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้”

อนึ่ง คำว่า “ความรู้” ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งของมาตรานี้ มิได้หมายความว่าความรู้ที่จะวัดกัน ด้วยประกาศนียบัตรหรือปริญญาทั้งปวง แต่หมายถึงความรู้ที่บุคคลมีอยู่จริงในด้านต่าง ๆ เช่น ความรู้ ในการทำนา ความรู้ในการทำกรประมง หรือความรู้ในการเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

การที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีการดำเนินการเลือกกันตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ก็เพื่อให้ขบวนการเลือกตั้งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และประชาชนใน แต่ละอำเภอสามารถเข้าสมัครในกลุ่มที่ตนคิดว่าตนสังกัดอยู่ และร่วมกันคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม ในแต่ละกลุ่มได้

การกำหนดในรัฐธรรมนูญให้สามารถกำหนดมิให้สมาชิกในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน ก็เพื่อให้สามารถกำหนดวิธีการในการป้องกันการสมยอมกันได้

บทบัญญัติที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในระดับประเทศ ก็เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เมื่อสมาชิกแต่ละคนมาจากการสมัครและคัดเลือกจากแต่ละกลุ่มแล้ว สมาชิกเหล่านั้นจึงต้องปกป้องและรักษาแต่เฉพาะประโยชน์ของกลุ่มของตน ความมุ่งหมายที่แท้จริงประสงค์จะให้สมาชิกทุกคนใช้ความรู้ ประสบการณ์อันหลากหลายจากแต่ละกลุ่มมาหลอมรวมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและประชาชนเป็นส่วนรวม โดยประชาชนจากแต่ละกลุ่มจะมีโอกาสแสดงความคิดเห็นในแง่มุมของบุคคลในกลุ่มของตนและไม่ถูกเพิกเฉยหรือละเลย จริงอยู่สภาผู้แทนราษฎรก็มีสมาชิกที่เป็นผู้แทนของราษฎรอยู่ แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะถูกผูกมัดด้วยพันธะที่เกี่ยวกับประโยชน์ของประชาชนในจังหวัดหรือเขตเลือกตั้งที่ตนได้รับเลือกตั้ง เพื่อสร้างความนิยมให้เกิดขึ้นกับประชาชนในเขตหรือจังหวัดนั้น และพันธะอันเกี่ยวกับการดำเนินการตามแนวทางของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ประชาชนบางหมู่เหล่าหรือบางพื้นที่จึงอาจถูกละเลยไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรได้

เมื่อสมาชิกวุฒิสภามีที่มาดังกล่าวข้างต้น ประชาชนจึงมีช่องทางที่จะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างจริงจัง และเกิดผลสัมฤทธิ์ได้มากกว่าการมีแต่เพียงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบสองร้อยคน ไม่ว่าจะเพราะเหตุตำแหน่งว่างลงหรือด้วยเหตุอื่นใดอันมิใช่เพราะเหตุถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา และไม่มีรายชื่อบุคคลที่สำรองไว้เหลืออยู่ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ ส่วนกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดและอายุของวุฒิสภาเหลืออยู่เกินหนึ่งปี ให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่วุฒิสภามีสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง และผู้ได้รับเลือกแทนดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และภายใน ๕ วันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเริ่มดำเนินการเพื่อเลือก โดยต้องไม่ช้ากว่า ๓๐ วันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นเหตุให้ไม่สามารถจัดการเลือกสมาชิกวุฒิสภาได้ ให้นำความในมาตรา ๑๐๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม คือให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเลือกใหม่ โดยต้องจัดให้มีการเลือกภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่เหตุดังกล่าวสิ้นสุดลง”

นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ กรรมการ กล่าวว่ คำอธิบายประกอบในย่อหน้าที่หก ความว่า “ความมุ่งหมายที่แท้จริงประสงค์จะให้สมาชิกทุกคนใช้ความรู้ ประสบการณ์อันหลากหลายจากแต่ละกลุ่มมาหลอมรวมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและประชาชนเป็นส่วนรวม” แสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากองค์กรนิติบุคคลต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป เพื่อให้มีองค์ความรู้ ประสบการณ์ที่หลากหลายจากแต่ละกลุ่มมาหลอมรวมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและประชาชนเป็นส่วนรวม ซึ่งเป็นความเห็นที่แตกต่างจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ให้ความสำคัญกับบุคคลที่มาจากองค์กรนิติบุคคลต่าง ๆ เนื่องจากเห็นว่าบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในย่อหน้าที่หนึ่ง ความว่า “ความหลากหลายในด้านอาชีพ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานด้านต่าง ๆ ทำให้บุคคลที่มีความหลากหลายดังกล่าว ขาดผู้ที่จะเข้าใจความนึกคิดและ

ความต้องการของบุคคลในกลุ่มเดียวกัน” เป็นความว่า “ความหลากหลายในด้านความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่หลากหลายในสังคม จึงยากที่จะเข้าใจความนึกคิดและความต้องการที่แตกต่างกันของกลุ่มบุคคลที่หลากหลายเหล่านั้นได้” นอกจากนี้ คำอธิบายประกอบในย่อหน้าที่สี่ที่กล่าวถึงการดำเนินการเลือกตั้งตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละอำเภอสามารถเข้าสมัครในกลุ่มที่ตนคิดว่าตนสังกัดอยู่ และร่วมกันคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมในแต่ละกลุ่มได้ เป็นการอธิบายเกี่ยวกับเรื่องการคัดเลือก โดยยังไม่ได้อธิบายถึงเรื่องการให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้สมัคร

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในย่อหน้าที่สี่ เป็นดังนี้

“การที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีการดำเนินการเลือกกันตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ก็เพื่อให้ขบวนการเลือกตั้งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และประชาชนในแต่ละอำเภอสามารถเข้าสมัครในกลุ่มที่ตนคิดว่าตนสังกัดอยู่ และร่วมกันคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมในแต่ละกลุ่มได้ สำหรับประชาชนทั่วไปที่มีได้เข้าสมัครก็อยู่ในฐานะที่จะตรวจสอบผู้สมัครได้ เพราะเป็นผู้ที่อยู่ในอำเภอเดียวกัน”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๐๗ เป็นดังนี้

“กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีที่ประชาชนที่มีคุณสมบัติสามารถสมัครและเลือกกันเองตามกลุ่มที่หลากหลายในลักษณะที่ผู้มีคุณสมบัติทุกคนจะสามารถสมัครในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ โดยให้เลือกกันตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัด และประเทศ แต่ให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยมิใช่ผู้แทนของแต่ละกลุ่มหรือแต่ละจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุตามหลักการสำคัญที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐมาตรา ๗๘ ที่บัญญัติให้ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน และมาตรา ๒๕๘ ก. (๑) การปฏิรูปประเทศให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมตลอดทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การกำหนดให้ผู้สมัครสามารถสมัครได้โดยเสรี และเลือกกันเองโดยตรงก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่สนใจในการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองจะไม่ถูกกีดกันหรือถูกคัดกรองโดยองค์กรหรือพรรคการเมืองใด”

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๐๗ เป็นดังนี้

“มาตรานี้เป็นบทบัญญัติเพื่อกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแนวทางใหม่ จากแนวความคิดที่ว่าในยุคสมัยใหม่มักจะมีผู้เรียกร้องว่า ประชาธิปไตยที่แท้จริงต้องทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง แต่ไม่เคยปรากฏว่ามีการบัญญัติไว้ในที่ใดว่าการมีส่วนร่วมที่จะก่อให้เกิดผลต่อประชาชนเป็นส่วนรวมนั้นจะดำเนินการได้โดยวิธีใด หรือแนวทางหรือวิธีการใดที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นเป็นผลอย่างจริงจัง การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ก็ยังมีข้อติดที่ว่าบุคคลเหล่านั้นมิได้มาจากประชาชน ในขณะที่การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง ก็จะหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่ผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งจะต้องอิงหรือพึ่งพาพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยในทั้งสองกรณี ประชาชนทั่วไปคงได้แต่เพียงรับรู้ผลของการแต่งตั้ง หรือมีส่วนร่วมเฉพาะในขณะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การจะสมัครเข้ารับเลือกตั้งด้วยตนเองมีข้อจำกัดต่าง ๆ มากมาย ทั้งในแง่ของค่าใช้จ่าย และการดำเนินการให้ได้รับเลือกตั้ง ทั้งผู้สมัครและผู้ได้รับเลือกตั้งก็มิได้มีความหลากหลายในด้านความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่หลากหลายในสังคม จึงยากที่จะเข้าใจ

ความนึกคิดและความต้องการที่แตกต่างกันของกลุ่มบุคคลที่หลากหลายเหล่านั้นได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ โดยเน้นความสำคัญของประชาชนทั่วไปที่จะเข้ามาสมัครได้โดยไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายเกินกำลังของบุคคลทั่ว ๆ ไป โดยแยกออกเป็นกลุ่มที่มีลักษณะต่าง ๆ กัน ให้มากที่สุดเพื่อที่จะทำให้ประชาชนที่มีคุณสมบัติทุกคนสามารถเข้าสมัครในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ และเพื่อให้ผู้สมัครมีส่วนร่วมในเบื้องต้นอย่างแท้จริง จึงให้ผู้สมัครด้วยกันเองเลือกกันเองตามวิธีการที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป และในกรณีที่มีผู้สมัครเป็นจำนวนมากก็อาจกำหนดให้มีวิธีการคัดกรองกันก่อนได้ แต่ต้องเป็นการคัดกรองที่ผู้สมัครมีส่วนร่วมในการคัดกรองนั้น เช่น การให้ผู้สมัครในกลุ่มเดียวกันจับสลากกันเอง เป็นต้น

เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนที่มีคุณสมบัติทุกคนจะมีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกได้ มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง จึงบัญญัติคุ้มครองไว้ว่า “..ในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้”

อนึ่ง คำว่า “ความรู้” ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งของมาตรานี้ มิได้หมายความว่าความรู้ที่จะวัดกันด้วยประกาศนียบัตรหรือปริญญาทั้งปวง แต่หมายถึงความรู้ที่บุคคลมีอยู่จริงในด้านต่าง ๆ เช่น ความรู้ในการทำนา ความรู้ในการทำประมง หรือความรู้ในการเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

การที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีการดำเนินการเลือกกันตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ก็เพื่อให้ขบวนการเลือกตั้งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และประชาชนในแต่ละอำเภอสามารถเข้าสมัครในกลุ่มที่ตนคิดว่าตนสังกัดอยู่ และร่วมกันคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมในแต่ละกลุ่มได้ สำหรับประชาชนทั่วไปที่มีได้เข้าสมัครก็อยู่ในฐานะที่จะตรวจสอบผู้สมัครได้ เพราะเป็นผู้ที่อยู่ในอำเภอเดียวกัน

การกำหนดในรัฐธรรมนูญให้สามารถกำหนดมิให้สมาชิกในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน ก็เพื่อให้สามารถกำหนดวิธีการในการป้องกันการสมยอมกันได้

บทบัญญัติที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในระดับประเทศ ก็เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เมื่อสมาชิกแต่ละคนมาจากการสมัครและคัดเลือกจากแต่ละกลุ่มแล้ว สมาชิกเหล่านั้นจึงต้องปกป้องและรักษาแต่เฉพาะประโยชน์ของกลุ่มของตน ความมุ่งหมายที่แท้จริงประสงค์จะให้สมาชิกทุกคนใช้ความรู้ ประสบการณ์อันหลากหลายจากแต่ละกลุ่มมาหลอมรวมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ และประชาชนเป็นส่วนรวม โดยประชาชนจากแต่ละกลุ่มจะมีโอกาสแสดงความคิดเห็นในแง่มุมของบุคคลในกลุ่มของตนและไม่ถูกเพิกเฉยหรือละเลย จริงอยู่สภาผู้แทนราษฎรก็มีสมาชิกที่เป็นผู้แทนของราษฎรอยู่ แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะถูกผูกมัดด้วยพันธะที่เกี่ยวกับประโยชน์ของประชาชนในจังหวัดหรือเขตเลือกตั้งที่ตนได้รับเลือกตั้ง เพื่อสร้างความนิยมให้เกิดขึ้นกับประชาชนในเขตหรือจังหวัดนั้น และพันธะอันเกี่ยวกับการดำเนินการตามแนวทางของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ประชาชนบางหมู่เหล่า หรือบางพื้นที่จึงอาจถูกละเลยไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรได้

เมื่อสมาชิกวุฒิสภามีที่มาดังกล่าวข้างต้น ประชาชนจึงมีช่องทางที่จะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างจริงจัง และเกิดผลสัมฤทธิ์ได้มากกว่าการมีแต่เพียงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบสองร้อยคน ไม่ว่าเพราะเหตุตำแหน่งว่างลงหรือด้วยเหตุอื่นใดอันมิใช่เพราะเหตุถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา และไม่มีรายชื่อบุคคลที่สำรองไว้เหลืออยู่ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ ส่วนกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดและอายุของวุฒิสภาเหลืออยู่เกินหนึ่งปี ให้ดำเนินการเลือกสมาชิก

วุฒิสภาขึ้นแทนภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่วุฒิสภามีสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง และผู้ได้รับเลือกแทนดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และภายใน ๕ วันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเริ่มดำเนินการเพื่อเลือก โดยต้องไม่ช้ากว่า ๓๐ วันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นเหตุให้ไม่สามารถจัดการเลือกสมาชิกวุฒิสภาได้ ให้นำความในมาตรา ๑๐๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม คือให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเลือกใหม่ โดยต้องจัดให้มีการเลือกภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่เหตุดังกล่าวสิ้นสุดลง”

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันอังคาร ที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๑ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๔๐ นาฬิกา

นายเผ่าพันธุ์ นवलสง
 นิติกรชำนาญการ
 นางสาวอัจฉรา สวนสมุท
 วิทยากรชำนาญการพิเศษ
 ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
 ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
 สำนักกรรมมาธิการ ๒
 ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์