คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

Constitution Drafting Commission (CDC)

ฉบับที่ ๑๒๓ วันอังคารที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ณ ห้องโถงอาคารรัฐสภา ๑

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ขอแถลงรายงานความคืบหน้าเกี่ยวกับประเด็นข้อโต้แย้งของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารการแถลงข่าวที่แนบ) ทั้งนี้ พร้อมเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนสอบถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังกล่าวด้วย

จัดทำและเผยแพร่โดย
ทีมโฆษกกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑
ข้อมูล ณ เวลา ๑๕.๓๐ นาฬิกา

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๑๘๗๖ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๑๘๗๖
สามารถดาวน์โหลดเอกสารการแถลงข่าวได้ที่เว็บไซต์คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
http://www.parliament.go.th

ประเด็นข้อโต้แย้ง
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ....

ประเด็นที่หนึ่ง การจำกัดสิทธิในการได้รับแต่งตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ (ร่างมาตรา ๓๕)

กรณีร่างมาตรา ๓๕ ที่บัญญัติให้จำกัดสิทธิในการได้รับแต่งตั้งในการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตาม (๔) และ (๕) นั้น เห็นว่า การที่มาตรา ๙๕ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้การจำกัดสิทธิบางประการของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุอันสมควรเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ นั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมุ่งหมายถึง การจำกัดสิทธิของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เพื่อเป็นการลงโทษผู้นั้นมิให้ได้รับประโยชน์จากการใช้สิทธิบางประการที่ตนเองมีอยู่ ดังนั้น ความหมายของ “สิทธิ” ที่จะถูกจำกัดได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงหมายถึง สิทธิเฉพาะตัวของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นเองที่ผู้นั้นสามารถเลือกที่จะใช้สิทธินั้นได้ตามอำนาจที่กฎหมายรับรองให้กระทำการใด ๆ โดยสุจริตได้อย่างอิสระ เช่น สิทธิตามร่างมาตรา ๓๕ (๑) (๒) และ (๓) ที่มีกฎหมายรองรับให้บุคคลมีสิทธิดังกล่าว นอกจากนั้นสิทธิที่จะจำกัด ต้องไม่ใช่สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในการประกอบอาชีพ แต่เมื่อพิจารณาร่างมาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) ที่กำหนดให้จำกัดสิทธิในการได้รับแต่งตั้งในการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้น การจำกัดดังกล่าวมิใช่การจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะมิใช่เป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้นั้นที่จะเลือกให้มีผลได้ด้วยตนเอง แต่เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลอื่นซึ่งเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และอาจเป็นผลลงโทษให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นต้องรับผิดชอบหากแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวโดยไม่ทราบว่าเป็นผู้ที่ถูกจำกัดสิทธิ โดยเฉพาะตำแหน่งข้าราชการการเมืองบางตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญได้บัญญัติกระบวนการการได้มาไว้แล้ว รวมทั้งต้องมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีด้วย นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิตาม (๔) และ (๕) ยังเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะจำกัดสิทธิเฉพาะผู้ซึ่งยังไม่ได้ดำรงตำแหน่ง แต่สำหรับผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนแล้วไม่ได้รับผลกระทบแต่อย่างใด ดังที่บัญญัติรองรับไว้ในวรรคสามของมาตรานี้ ทั้ง ๆ ที่มีเหตุเกิดจากการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเช่นเดียวกัน นอกจากนั้น ผลแห่งการยกเว้นดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลที่แปลกประหลาดและไม่ชอบด้วยเหตุผล กล่าวคือ บุคคลธรรมดาที่มีหน้าที่แต่เพียงไปใช้สิทธิในการเลือกตั้ง กลับถูกตัดสิทธิในการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่แล้ว ซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่วไปแล้ว ยังมีหน้าที่จะต้องส่งเสริม สนับสนุน ให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่เมื่อตัวเองไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเสียเอง กลับไม่ได้รับผลร้ายแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความเห็นว่า ร่างมาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) และวรรคสาม ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง การจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ (ร่างมาตรา ๗๓)

กรณีร่างมาตรา ๗๓ อันเป็นการกำหนดข้อห้ามในการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งแต่เดิมมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ ไว้ เพื่อให้การดำเนินการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตัดบทบัญญัติดังกล่าวออกไป อาจเป็นผลให้การดำเนินการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยเที่ยงธรรมได้ ดังต่อไปนี้

(ก) เนื่องจากพรรคการเมืองหรือผู้สมัครที่มีเงินเพื่อใช้ในการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงมากกว่าย่อมได้เปรียบพรรคการเมืองหรือผู้สมัครที่มีเงินน้อยกว่า แม้ว่าจะมีการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายสำหรับกรณีนี้ไว้แล้วในร่างมาตรา ๗๑ วรรคสองเพิ่มขึ้น ก็มิได้แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของผู้สมัครและพรรคการเมืองที่มีฐานะทางการเงินแตกต่างกัน เพราะการกำหนดวงเงินเป็นอัตราร้อยละของวงเงินที่กำหนดให้หาเสียงได้ ย่อมแปรผันไปตามจำนวนสมาชิกที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง พรรคที่มีทุนน้อยไม่สามารถส่งผู้สมัครได้ครบทุกเขตเลือกตั้งวงเงินหาเสียงของพรรค ย่อมมีน้อยกว่าวงเงินของพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งครบทุกเขต

(ข) ในทางปฏิบัติจะก่อให้เกิดปัญหาในการคิดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครแต่ละคนได้ เช่น นาย ก. สมัครรับเลือกตั้งจังหวัด เอ ในนามของพรรค ข. นาย ก. สามารถจัดมหรสพที่จังหวัด เอ ได้ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของวงเงินที่กำหนดสำหรับการหาเสียงของผู้สมัครนั้น แต่ในเวลาที่พรรค ข. ไปหาเสียงที่จังหวัด เอ พรรค ข. ก็ยังสามารถจัดให้มีมหรสพได้ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของวงเงินที่กำหนดสำหรับการหาเสียงของพรรค แต่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการหาเสียงของพรรค ข. คือ นาย ก. ที่เป็นผู้สมัคร กรณีเช่นนี้จะคิดค่าใช้จ่ายในการจัดมหรสพไว้ในค่าใช้จ่ายหาเสียงของผู้ใด

(ค) เนื่องจากบทบัญญัติเดิมห้ามทั้งผู้สมัคร พรรคการเมือง และบุคคลอื่นใด การตัดบทบัญญัตินี้ออกทำให้ กรณีที่บุคคลอื่นเป็นผู้จัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ เพื่อช่วยหาเสียงให้กับผู้สมัครผู้ใด มิได้ถูกต้องห้ามไว้ดังเช่นที่เคยบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งทุกฉบับที่ผ่านมา ผู้ที่ประสงค์จะช่วยเหลือผู้สมัครผู้ใดโดยมิได้รับจ้างผู้สมัคร จึงกระทำได้โดยไม่ผิดกฎหมาย และไม่สามารถนำค่าใช้จ่ายนั้นมารวมคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองหรือผู้สมัครได้ จึงเป็นช่องทางที่เป็นเหตุทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมขึ้นได้

(ง) การที่ได้มีการบัญญัติข้อห้ามการหาเสียงโดยใช้มหรสพในกฎหมายเลือกตั้งที่ผ่านมาทุกฉบับนั้น มีวัตถุประสงค์ต้องการสร้างวัฒนธรรมการหาเสียงเลือกตั้งให้แก่ประชาชน โดยผู้สมัครจะมีความเท่าเทียมกันในการปราศรัยหาเสียง และการหาเสียงเลือกตั้งควรกระทำด้วยวิธีการที่ทำให้ประชาชนได้เข้าใจถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สิทธิและหน้าที่ของประชาชน และนโยบายของพรรคการเมืองได้อย่างแท้จริง มิใช่มุ่งเน้นที่ความบันเทิงของงานมหรสพหรือการรื่นเริงเป็นเครื่องมือจูงใจให้ประชาชนไปลงคะแนนให้ ซึ่งประชาชนได้พัฒนาตามแนวทางดังกล่าวจนเป็นที่รับรู้กันทั่วไปแล้ว การจะย้อนกลับไปเริ่มต้นใหม่จึงน่าจะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีความเห็นว่า ร่างมาตรา ๖๒ วรรคสอง ร่างมาตรา ๗๑ วรรคสอง และร่างมาตรา ๗๓ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สาม การขยายระยะเวลาในการออกเสียงลงคะแนน (ร่างมาตรา ๘๖)

กรณีร่างมาตรา ๘๖ ที่กำหนดให้เริ่มเปิดการออกเสียงลงคะแนนตั้งแต่เวลา ๐๗.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๗.๐๐ นาฬิกา นั้น เห็นว่า กำหนดเวลาการออกเสียงลงคะแนนตามที่กำหนดไว้แต่เดิม คือ ตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา ได้กำหนดเพื่อให้การดำเนินการเลือกตั้งเป็นไปโดยเรียบร้อย สุจริตและเที่ยงธรรม เพราะเป็นระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งต้องมีการดำเนินการเตรียมการของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้ง ตั้งแต่การเดินทางไปรับบัตรและหีบบัตร การนับบัตรและการแสดงจำนวนบัตรต่อหน้าผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง (ซึ่งถ้ากำหนดเวลาเริ่มต้นเช้าเกินไปในพื้นที่เป็นจำนวนมากอาจไม่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาถึงคูหาเลือกตั้งก็ได้) และเมื่อลงคะแนนเลือกตั้งเสร็จต้องนับคะแนน ทำรายงานผลและนำหลักฐานเกี่ยวกับการลงคะแนนไปรวมไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาในการดำเนินการเพื่อให้การเลือกตั้งสามารถกระทำได้พร้อมกันทุกพื้นที่ทั่ว อีกทั้งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกำหนดเวลาการออกเสียงลงคะแนนสำหรับการเลือกตั้งของประเทศอื่น ๆ ที่กำหนดเวลาไว้นานกว่าของประเทศไทยนั้น เห็นว่า การกำหนดเวลาดังกล่าวย่อมมีความแตกต่างกันตามบริบทของแต่ละประเทศเนื่องด้วยสภาพภูมิอากาศหรือภูมิประเทศที่แตกต่างกัน ประการสำคัญประเทศต่าง ๆ ที่กำหนดระยะเวลาการออกเสียงลงคะแนนไปจนถึงหลังเลิกเวลาทำงาน ส่วนใหญ่เป็นการกำหนดวันเลือกตั้งในวันทำงาน มิใช่วันเสาร์อาทิตย์ซึ่งเป็นวันหยุดงานแต่อย่างใด นอกจากนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งมีกำหนดเวลาการออกเสียงลงคะแนนน้อยกว่านี้ คือ ตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๕.๐๐ นาฬิกา ยังมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกมาลงคะแนนเลือกตั้งเป็นจำนวนร้อยละ ๗๕.๐๓ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งเป็นเหตุผลว่า การกำหนดเวลาไว้เช่นเดิมมิได้มีผลกระทบต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และ การเลือกตั้งสามารถกระทำได้อย่างเรียบร้อย การขยายเวลาจาก ๑๕.๐๐ นาฬิกา เป็น ๑๖.๐๐ นาฬิกา จึงน่าจะเป็นการเหมาะสมและไม่สร้างภาระแก่ผู้ปฏิบัติจนเกินสมควร แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดเวลาการออกเสียงลงคะแนนไว้ตามร่างเดิม คือ ตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา ดังนั้น การขยายเวลาการออกเสียงลงคะแนนเพิ่มขึ้นไปจากร่างเดิม ทำให้ระยะเวลาการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งโดยเฉพาะผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนและการนับคะแนนของหน่วยเลือกตั้งแต่ละแห่งต้องขยายออกไปด้วย ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตได้ง่ายยิ่งขึ้น และถ้าหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยไม่สามารถดำเนินการเลือกตั้งได้ ก็จะส่งผลให้การนับคะแนนเลือกตั้งทั้งประเทศไม่อาจกระทำได้ไปด้วย

อนึ่ง จากการที่คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ได้จัดการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ทั้ง ๔ ภาค ได้แก่ ภาคเหนือ (จังหวัดเชียงใหม่) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (จังหวัดอุดรธานี) ภาคกลาง (จังหวัดเพชรบุรี) และภาคใต้ (จังหวัดสงขลา) ผลปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกำหนดเวลาการออกเสียงลงคะแนนตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๕.๐๐ นาฬิกา และยังมีผู้เข้าสัมมนาอีกส่วนหนึ่งเห็นด้วยกับการกำหนดเวลาการออกเสียงลงคะแนนเป็นเวลา ๐๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา

ประเด็นที่สี่ การออกเสียงลงคะแนนแทนคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ (ร่างมาตรา ๙๒)

กรณีร่างมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แก้ไขให้มีผลว่าถ้าลักษณะทางกายภาพทำให้คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้ ให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้กระทำการแทนโดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ โดยให้ถือเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แก้ไขร่างมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ให้มีผลให้ผู้อื่นลงคะแนนแทนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง จึงมิใช่เป็นการลงคะแนนโดยตรงและลับอย่างแน่แท้ การที่ได้มีบทบัญญัติในร่างมาตรา ๙๒ เพิ่มขึ้นโดย “ให้ถือว่าเป็นการลงคะแนนโดยตรงและลับ” ย่อมแสดงให้เห็นว่า การลงคะแนนในลักษณะดังกล่าวไม่ใช่เป็นการลงคะแนนโดยตรงและลับ กฎหมายถึงต้องบัญญัติ “ให้ถือว่า” เมื่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับไว้แล้ว การบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองจากรัฐธรรมนูญเป็นอย่างอื่น จึงไม่อาจกระทำได้ ตามนัยแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๔๙ ซึ่งสรุปได้ว่า “หลักการเลือกตั้งโดยลับนั้นเป็นสาระสำคัญของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย การใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องโดยเสรี หากการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยลับแล้ว การเลือกตั้งก็ไม่อาจที่จะเป็นการเลือกตั้งโดยเสรีได้ การเลือกตั้งโดยลับให้ความคุ้มครองทั้งผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนและผลประโยชน์ส่วนรวมด้วย ตามหลักการ การเลือกตั้งโดยลับจะต้องดำเนินการเลือกตั้งโดยไม่ให้ผู้ใดทราบได้เลยว่า ผู้ลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนตัดสินใจเลือกใคร..” ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สำหรับการช่วยเหลือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ นั้น ตามร่างเดิมที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกหรือให้ความช่วยเหลือให้บุคคลเหล่านั้นสามารถลงคะแนนได้ด้วยตนเองได้อยู่แล้ว ร่างเดิมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงเหมาะสมและตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว

นอกจากนี้ บทบัญญัติร่างมาตรา ๙๒ นี้ ยังเป็นคนละกรณีกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่กำหนดให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยออกเสียงเป็นผู้กระทำการลงคะแนนแทนคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ โดยให้ถือเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มิได้บัญญัติให้การออกเสียงประชามติต้องใช้วิธีโดยตรงและลับ แต่เป็นการกำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การกำหนดยกเว้นให้การออกเสียงลงคะแนนโดยบุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยออกเสียงแทนคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ ถือเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยกำหนดไว้ในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนั้น จึงสามารถกระทำได้ เพราะเป็นการยกเว้นบทบัญญัติแห่งกฎหมายในตัวเอง

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นชอบแล้วบางประการไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

ประเด็นข้อโต้แย้ง
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ....

ประเด็นที่หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงจำนวนกลุ่มการสมัครจาก ๒๐ กลุ่ม เหลือเพียง ๑๐ กลุ่ม (ร่างมาตรา ๑๑)

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขอเรียนว่า การกำหนดให้มีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน แตกต่างจากวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา โดยมิได้มีเจตนารมณ์ให้เป็นสภาพี่เลี้ยงหรือสภาตรวจสอบที่ต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ หากแต่มีเจตนารมณ์ให้เป็นสภาที่ประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคม (All walks of life) มีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างแท้จริง โดยประชาชนซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดสามารถสมัครเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้ “โดยตรงและอย่างกว้างขวาง” เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยรอบคอบรอบด้านมากยิ่งขึ้นตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรากฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้อธิบายเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต่อสาธารณชนไปแล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏรายละเอียดตามคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๑ หน้า ๒๓-๒๕ (เอกสารหมายเลข (๑)) ด้วยเหตุผลดังกล่าว มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม ...” และเมื่อเป็นเช่นนี้ การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่มจึงเป็นหลักประกันอันสำคัญว่าประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางได้อย่างแท้จริง ความในมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ตอนท้าย จึงกำหนดชัดเจนว่าการแบ่งกลุ่มนั้น “... ต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้” อย่างเหมาะสม

แม้รัฐธรรมนูญจะมิได้กำหนดวิธีการแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่มไว้โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แต่การกำหนดเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญ ต้องพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขอเรียนว่า ในชั้นการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติเกี่ยวกับกลุ่มอาชีพ กลุ่มผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมมาประกอบการพิจารณากำหนดจำนวนกลุ่มและคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม และได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการทั่วไปด้วย โดยประชาชนส่วนใหญ่เห็นควรแบ่งออกเป็น ๒๐ กลุ่ม เพื่อเป็นหลักประกันว่าวุฒิสภาจะเป็นสภาที่ประกอบด้วยประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคมอย่างแท้จริง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้เสนอแนวคิดการแบ่งออกเป็น ๒๐ กลุ่มให้ประชาชนทราบตั้งแต่ก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๒ หน้า ๘ (เอกสารหมายเลข (๒)) ดังนั้น ในชั้นที่มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ยึดการแบ่งกลุ่มออกเป็น ๒๐ กลุ่มตามที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติเป็นหลัก ดังปรากฏรายละเอียดตามความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการ

พิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งขึ้น (เอกสารหมายเลข (๓)) ทั้งนี้ การแบ่งกลุ่มตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณานั้น หากพิเคราะห์โดยละเอียดจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมิได้แบ่งโดยใช้กลุ่มอาชีพแต่ประการเดียว เพราะยังมีกลุ่มผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

ดังนั้น การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ลดจำนวนกลุ่มลงเหลือเพียง ๑๐ กลุ่ม โดยการยุบรวมกลุ่ม จึงเป็นการลดทอนหลักประกันว่าวุฒิสภาจะเป็นสภาที่ประกอบด้วยประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคมอย่างแท้จริง เพราะมีความเป็นไปได้สูงมากที่จะทำให้กลุ่มเดิมที่ถูกยุบรวมเข้ากับกลุ่มอื่นจะได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาลดน้อยลงหรือไม่ได้รับเลือกเลย เช่น การยุบกลุ่มสตรี ไปรวมกับกลุ่มผู้สูงอายุ (ซึ่งประกอบด้วยผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน) และกลุ่มประชาสังคม (ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มประชาสังคม องค์กรสาธารณประโยชน์ หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน) จากเดิมที่สามกลุ่มนี้มีหลักประกันชัดเจนว่าจะมีผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภากลุ่มละ ๑๐ คน รวมเป็น ๓๐ คน แต่เมื่อนำมายุบรวมกันเป็นกลุ่มเดียวกัน ตัวแทนจากกลุ่มเหล่านี้จะลดลงเหลือรวมกันเพียง ๒๐ คนเท่านั้น ทำให้บางกลุ่มที่นำมารวมเข้ากันนั้นอาจไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาเลยเพราะมีความหลากหลายมากภายในกลุ่ม กับไม่มีหลักประกันว่าการเลือกกันเองภายในแต่ละกลุ่มนั้น ผู้สมัครจะได้รับเลือกในลักษณะเฉลี่ยกันอย่างทั่วถึง กรณีเช่นนี้จึงไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้วุฒิสภามีองค์ประกอบจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมอย่างแท้จริง ทั้งยังไม่ตรงกับจำนวนกลุ่มที่ประชาชนได้รับทราบมาตั้งแต่ก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามติอีกด้วย

ประเด็นที่สอง การแบ่งผู้สมัครในแต่ละกลุ่มออกเป็น ๒ ประเภท และการให้ผู้สมัครในแต่ละประเภทเลือกกันเอง (ร่างมาตรา ๑๓)

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติชัดเจนว่าวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคนซึ่งมาจาก “การเลือกกันเอง” ของบุคคลในแต่ละกลุ่มซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม ดังนั้น การเลือกดังกล่าวจึงมุ่งหมายให้เป็นการเลือกในระหว่างผู้สมัครด้วยกันเองอย่างเท่าเทียมกันโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอย่างเดียวกัน ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอแนวคิดในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวให้ประชาชนทราบจนเป็นที่รับรู้ทั่วไปตั้งแต่ก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ดังปรากฏในคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๑ หน้า ๒๕ (เอกสารหมายเลข (๑))

อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กำหนดให้มีการแบ่งผู้สมัครในแต่ละกลุ่มออกเป็นสองประเภท คือ ประเภทที่สมัครโดยอิสระ กับประเภทที่สมัครโดยต้องได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรตามที่กำหนด และให้ผู้สมัครในแต่ละประเภทเลือกกันเองเท่านั้น เลือกข้ามประเภท

มิได้แม้จะอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ซึ่งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของการเลือกกันเองตามมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นผลให้เกิดการแบ่งสมาชิกวุฒิสภาออกเป็นสองประเภทอีกด้วย ทั้งที่มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญมิได้มุ่งหมายเช่นนั้น เพราะหากรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายดังกล่าว ก็คงบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งประเภทของสมาชิกวุฒิสภา และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแต่ละประเภท ไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่แรกในทำนองเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา

นอกจากนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า การให้มีองค์กรเป็นผู้เสนอหรือรับรองผู้สมัครเข้ารับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแจ้งชัด เพราะมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญกำหนดว่าประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถสมัครรับเลือกในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้อย่างเสรี จึงไม่จำเป็นต้องได้รับการเสนอชื่อหรือรับรองหรือผ่านการคัดกรองจากองค์กรใด ๆ ก่อน การคัดกรองผู้สมัครหากจะมีขึ้นนั้น มาตรา ๑๐๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้กระทำด้วยวิธีการที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองกันเอง มิใช่ให้ผู้อื่นหรือให้องค์กรใดมาคัดกรอง กรณีจึงเป็นการคัดกรองภายหลังจากที่ได้มีการสมัครเข้ารับเลือกแล้ว มิใช่ก่อนการสมัครเข้ารับเลือก อีกทั้งการคัดกรองดังกล่าวต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมด้วย

ประเด็นที่สาม ยกเลิกการเลือกไขว้ (ร่างมาตรา ๔๒ ร่างมาตรา ๔๓ และร่างมาตรา ๔๔)

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการอันเป็นสาระสำคัญในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาคือการกำหนดมาตรการเพื่อให้การเลือกกันเอง “เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” อย่างไรก็ดี โดยที่ตระหนักว่าการเลือกกันเองของผู้สมัครในแต่ละกลุ่มอาจมีการสมยอมกันในการเลือกโดยไม่สุจริตขึ้นได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อลดความเป็นไปได้ในการสมยอมกันในการเลือกดังกล่าว ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติไว้ชัดเจนว่า “... เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกดังกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้” และได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับมาตรการที่ห้ามมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือที่เข้าใจกันทั่วไปว่า “การเลือกไขว้” ในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ประชาชนทราบจนเป็นที่รับรู้ทั่วไปตั้งแต่ก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ดังปรากฏในคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๑ หน้า ๒๕ (เอกสารหมายเลข (๑))

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า การกำหนดมาตรการเลือกไขว้ในการเลือกกันเอง จะทำให้ความเป็นไปได้ในการสมยอมกันในการเลือกทำได้ยากขึ้น อันจะทำให้การเลือกเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับความประสงค์ของประชาชนที่ต้องการให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยมาตรการนี้กำหนดว่าในการเลือกแต่ละระดับ เมื่อมีการเลือกกันเองในกลุ่มเป็นเบื้องต้นแล้ว ให้แบ่งกลุ่มต่าง ๆ ออกเป็นสี่สาย และให้มีการจับสลากว่ากลุ่มใดอยู่ในสายใด และให้มีการเลือกไขว้โดยให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในแต่ละกลุ่มเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นจากกลุ่มซึ่งอยู่ในสายเดียวกัน และจากการหารือกับผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้ความตรงกันว่ามาตรการการเลือกไขว้ดังกล่าวทำให้การสมยอมกันในการเลือกทำได้ยากขึ้น ทั้งสามารถปฏิบัติได้โดยไม่มีข้อขัดข้อง ดังนั้น

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่าการตัดมาตรการเลือกไขว้ออกโดยไม่มีมาตรการที่เท่าเทียมหรือเข้มข้นกว่าในการลดความเป็นไปได้ในการสมยอมกันในการเลือกมาแทน เป็นการเพิ่มความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการสมยอมกันโดยไม่สุจริตในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

หมายเหตุ : สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) และ (๒) ที่ใช้อ้างอิงในหนังสือนี้ เป็นคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญโดยสรุป ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติของมาตรา ๓๙/๑ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมและส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง และตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในวรรคสี่ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดพิมพ์และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป