

ด่วนที่สุด

ที่ คปก. ๐๑/๗๗๕



สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
อาคารซอฟต์แวร์ ปาร์ค ชั้น ๑๕  
ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด  
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

๒๗

สิงหาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔)

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔)

ด้วยรัฐสภาลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการการพิจารณาเสร็จแล้ว อยู่ระหว่างการพิจารณาในวาระที่ ๒ ของรัฐสภา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ และรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ดังกล่าว และได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฯ บางประการ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย จึงขอส่งความเห็นและข้อเสนอแนะมายังท่านเพื่อนำไปใช้พิจารณาประกอบการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ศาสตราจารย์ คณิต ญ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๖๙ โทรสาร ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๗



สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
อาคารซอฟต์แวร์ ปาร์ค ชั้น ๑๕  
ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด  
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔)

กราบเรียน ประธานรัฐสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔)

ด้วยรัฐสภาลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการการพิจารณาเสร็จแล้ว อยู่ระหว่างการพิจารณาในวาระที่ ๒ ของรัฐสภา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ และรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ดังกล่าว และได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฯ บางประการ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย จึงขอส่งความเห็นและข้อเสนอแนะมายังท่านเพื่อนำไปใช้พิจารณาประกอบการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๖๙ โทรสาร ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๗



สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
อาคารซอฟต์แวร์ พาร์ค ชั้น ๑๕  
ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด  
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔)

เรียน ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔)

ด้วยรัฐสภาลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการพิจารณาฯ พิจารณาเสร็จแล้ว อยู่ระหว่างการพิจารณาในวาระที่ ๒ ของรัฐสภา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ และรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ดังกล่าว และได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฯ บางประการ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย จึงขอส่งความเห็นและข้อเสนอแนะมายังท่านเพื่อนำไปใช้พิจารณาประกอบการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ คณิต วน นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๖๙ โทรสาร ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๗

ด่วนที่สุด

ที่ คปก. ๐๑/๗๗๕



สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
อาคารซอฟต์แวร์ پارک ชั้น ๑๕  
ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด  
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

๒๖

สิงหาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔)

เรียน ประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔)

ด้วยรัฐสภาลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการฯ พิจารณาเสร็จแล้ว อยู่ระหว่างการพิจารณาในวาระที่ ๒ ของรัฐสภา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ และรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ดังกล่าว และได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฯ บางประการ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย จึงขอส่งความเห็นและข้อเสนอแนะมายังท่านเพื่อนำไปใช้พิจารณาประกอบการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ คณิต ญ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๖๙ โทรสาร ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๗

## คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ....

(แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘  
มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔)

### ๑. ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นที่รวมของบรรดากฎเกณฑ์แบบแผนที่ว่าด้วยการจัดระเบียบทางการเมืองการปกครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดรูปแบบของรัฐ รูปแบบการปกครอง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐด้วยกัน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐกับประชาชน ตลอดจนการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยที่องค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ เรียกว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่และการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ ที่บัญญัติความว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้น องค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดตามหลักการแบ่งภารกิจหน้าที่ของรัฐและการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยสามองค์กรแรก คือ รัฐสภา ในฐานะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี ในฐานะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาล ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญยิ่ง และต้องใช้ความละเอียดรอบคอบหากจะมีการแก้ไขปรับปรุง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งเป็นหน่วยงานตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมาตรา ๑๙ (๕) บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใด ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่เห็นสมควร คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นสมควรให้มีการเสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ต่อรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณา โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ศึกษาร่างรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าวตลอดจนได้สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการ และได้จัดรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ และนักวิชาการแล้ว เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ชั้น ๑๙

## เหตุผลความจำเป็นและความเร่งด่วนของเรื่อง

เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บางส่วน ถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร และมีความใกล้ชิดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะเครือญาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้แก้ไขปัญหาโดยการกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาใหม่ โดยคาดหวังให้วุฒิสภามีการทำงานได้เป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา ๒ ประเภท คือ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การสรรหา ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ฉบับนี้ มีข้อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และ มาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔ โดยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง เพื่อให้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีลักษณะเช่นเดียวกับการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการรับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รวมทั้งกำหนดกระบวนการในการกำหนดเขตเลือกตั้งทั้งหมด การคำนวณสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละเขตเลือกตั้ง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการหาเสียงเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาให้สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งวาระได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๒.สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔)<sup>๑</sup>

### ๒.๑ หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔)

### ๒.๒ เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง เพื่อให้วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีลักษณะเช่นเดียวกับการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการรับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อันเป็นการส่งเสริมหลักประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้

---

<sup>๑</sup> ร่างของคณะกรรมการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔)

### ๒.๓ สารสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>๒</sup>

(๑) กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน รวมทั้งกำหนดกระบวนการในการกำหนดเขตเลือกตั้ง การคำนวณสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละเขตเลือกตั้ง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามและหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการหาเสียงเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาให้สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งวาระได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๒) กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับสมาชิกวุฒิสภาที่ยังมีสมาชิกภาพอยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับยังคงเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อไป และกำหนดกระบวนการในการดำเนินการให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมที่ให้มีสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นอันสิ้นสุดสมาชิกภาพในวันที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งใหม่เข้าปฏิบัติหน้าที่ และให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ที่มาจากการสรรหาเท่าที่เหลืออยู่ยังคงมีสมาชิกภาพต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่จะปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งหรือถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้

(๓) ในวาระเริ่มแรก หลังจากจากการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งแรก ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหาเท่าที่เหลืออยู่ และในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหาสิ้นสุดลงก็ไม่ต้องดำเนินการสรรหาใหม่

#### ๓. การดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

##### ๓.๑ ข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าทั้งในและต่างประเทศ

###### ๓.๑.๑ วุฒิสภาไทย

###### ๑) ความเป็นมา<sup>๓</sup>

วุฒิสภามีพัฒนาการเริ่มแรกในรูปแบบของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและองคมนตรีสภาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิก ๒ ประเภท ซึ่งสมาชิกประเภทที่สองนี้เองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นผู้นำทางให้แก่สมาชิกประเภทที่หนึ่ง เสมือนเป็นพี่เลี้ยง

<sup>๒</sup> ร่างของคณะกรรมการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ...) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔)

<sup>๓</sup> วัชรพร ยอดมิ่ง. “ประวัติความเป็นมาของวุฒิสภาไทย” <<http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>>

ให้แก่สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ทั้งสองกรณีดังกล่าวยังไม่ถือว่าวุฒิสภากำเนิดขึ้นอย่างแท้จริง วุฒิสภากำเนิดขึ้นและมีบทบาทอย่างแท้จริงในระบบรัฐสภาไทยครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ได้กำหนดให้มีรัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยสมาชิกวุฒิสภามีคุณสมบัติสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งคุณสมบัติและวัยวุฒิ จำนวน ๘๐ คน ทั้งนี้ด้วยความมุ่งหวังที่จะให้ประเทศไทยมีสถาบันหลักทำหน้าที่กลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ ได้กำหนดให้ใช้ระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งเปลี่ยนชื่อมาจากวุฒิสภา โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งวุฒิสภามีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ใช้คำว่า “วุฒิสภา” ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ในการปกครองระบบรัฐสภาของไทยนั้น จะมีรูปแบบตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ โดยรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการปกครองแบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีจำนวนทั้งสิ้น ๙ ฉบับ ดังนี้

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม จำนวน ๘๐ คน โดยให้มี “องค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา” ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรงเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๙

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ กำหนดให้มีวุฒิสภา (เปลี่ยนชื่อมาจากวุฒิสภา) โดยพระมหากษัตริย์ทรงเลือก มีจำนวนเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ กำหนดให้มีวุฒิสภาจำนวน ๑๐๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ กำหนดให้มีวุฒิสภาอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน จำนวนสามในสี่ของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ กำหนดให้มีวุฒิสภาอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง โดยให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งวุฒิสภา แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (แก้ไขเพิ่มเติม) พุทธศักราช ๒๕๑๘ คือ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งวุฒิสมาชิกให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อไม่ให้ขัดกับหลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง

(๖) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๘ เพียงแต่ไม่ได้กำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้แน่นอน โดยให้ขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๗) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ กำหนดให้มีวุฒิสภาอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ จำนวน ๒๗๐ คน แต่มีการแก้ไขจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจากจำนวนคงที่เป็นจำนวนสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘

(๘) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้มีวุฒิสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน ๒๐๐ คน นับเป็นมิติใหม่ทางการเมืองที่กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน

(๙) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๕๐ คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ ๑ คน และมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ๗๔ คน

## ๒) วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐<sup>๔</sup>

เมื่อวิเคราะห์ในด้านประวัติความเป็นมาของวุฒิสภาไทยแล้ว จะเห็นได้ว่านับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งใจจะจัดการปกครองในรูปแบบสภาเดียว แต่ติดขัดในเรื่องความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ที่จะมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องจัดให้มีวุฒิสภาเพื่อเป็นสภาพี่เลี้ยงให้แก่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในสมัยนั้นจะได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม แม้เจตจำนงของการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่จะแต่งตั้งเพื่อเป็นการให้รางวัลแก่บุคคล วุฒิสภาจึงเสื่อมถอยลงเรื่อย ๆ ในขณะที่เป็นประชาธิปไตยมีความก้าวหน้าขึ้น ประชาชนให้ความสนใจทางการเมืองมากขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงได้ปรับเปลี่ยนที่มาของวุฒิสภาใหม่จากที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง เป็นกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งโดยเฉลี่ยตามจำนวนประชากรที่มีอยู่ในแต่ละจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย

---

<sup>๔</sup> จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, “วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐” น. ๓๔ - ๓๖

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นอกจากทำหน้าที่ที่กลั่นกรองกฎหมายแล้ว ยังได้กำหนดบทบาทใหม่ที่สำคัญให้แก่สมาชิกวุฒิสภาในการทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลบุคคลที่ดำรงตำแหน่งระดับสูง และยังทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุด นอกจากนี้ยังกำหนดไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองใด และห้ามเป็นรัฐมนตรี เพื่อให้วุฒิสภามีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ และห้ามปฏิบัติหน้าที่ติดต่อกันเกินหนึ่งวาระ

อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง แต่ห้ามไม่ให้มีการหาเสียงทำให้เป็นจุดอ่อนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องพึ่งพาฐานเสียงจากพรรคการเมืองและนักการเมืองในท้องถิ่น เมื่อขณะการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้วย่อมมีโอกาสถูกรวบงำจากฝ่ายบริหาร จนการทำหน้าที่ไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภาบางคนยังมีความใกล้ชิดกับแบบเครือญาติกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

### ๓) วุฒิสภาของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐<sup>๕</sup>

#### (๑) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการออกแบบที่มาของสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ดังต่อไปนี้

(๑.๑) สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากกระบวนการเลือกตั้ง ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดละ ๑ คน เพื่อให้มีความเชื่อมโยงกับประชาชน และทราบถึงปัญหาของพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลให้สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(๑.๒) สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากกระบวนการสรรหา ให้มาจากรจำนวนสมาชิกวุฒิสภา ๑๕๐ คนหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง โดยมุ่งหมายให้สมาชิกวุฒิสภาประเภทนี้มีหลากหลายทางวิชาชีพและเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

#### (๒) อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จำแนกได้ ๖ ประการ ดังนี้

---

<sup>๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

- (๑) กลั่นกรองกฎหมาย
- (๒) ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
- (๓) ให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่าง ๆ
- (๔) พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่ง
- (๕) ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง
- (๖) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ

### ๓.๑.๒ วุฒิสภาต่างประเทศ

#### ๑) ประเทศเบลเยียม<sup>๖</sup>

สมาชิกรัฐสภาเบลเยียมประกอบด้วย สมาชิก ๔ ประเภท คือ

(๑) สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด โดยมีอัตราส่วนประชากร ๘๐,๐๐๐ คน ต่อวุฒิสภา ๑ คน

(๒) สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยสภาจังหวัด โดยมีอัตราส่วนประชากร ๒๐,๐๐๐ คน ต่อวุฒิสภา ๑ คน หากจำนวนประชากรที่เหลือจากการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ๑ คนยังมีจำนวนประชากรเหลืออยู่อีกอย่างน้อย ๑๒๕,๐๐๐ คน ให้เลือกสมาชิกรัฐสภาเพิ่มขึ้นได้อีก ๑ คน และสภาจังหวัด ๑ สภาสามารถเลือกสมาชิกรัฐสภาได้อย่างน้อย ๓ คน

การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาประเภทนี้ใช้วิธีการเป็นผู้แทนตามส่วนแห่งคะแนนเสียงที่ได้รับ (Proportional representation system)

(๓) สมาชิกที่วุฒิสภาเลือก มีจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่สภาจังหวัดเลือก หากมีสมาชิกที่ได้รับเลือกโดยวิธีนี้เป็นจำนวนคี่ให้เลือกเพิ่มอีก ๑ คน

การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาประเภทนี้ ใช้วิธีการเป็นผู้แทนตามส่วนแห่งคะแนนเสียงที่ได้รับ (Proportional representation system)

(๔) สมาชิกรัฐสภาโดยสิทธิ (Senators by right) ได้แก่ เจ้าฟ้าชายที่อยู่ในอันดับการสืบราชสันตติวงศ์จะเป็นสมาชิกรัฐสภาเมื่อมีพระชนมายุครบตามที่กำหนด

---

<sup>๖</sup> จรูญ สุภาพ และคณะ, การเมืองการปกครองยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนลักซ์, น. ๑๐๕ - ๑๐๖

## ๒) ประเทศญี่ปุ่น<sup>๗</sup>

วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ๒๕๒ คน โดย ๑๕๒ คน ได้รับการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งซึ่งแบ่งตามการแบ่งเขตการปกครองที่มีอยู่ ๔๗ เขต แต่ละเขตเลือกตั้งสามารถมีผู้แทนเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งแต่ ๒ ถึง ๘ คน ตามสัดส่วนความมากน้อยของจำนวนพลเมืองในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ

ส่วนสมาชิกวุฒิสภาอีก ๑๐๐ คน ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั่วประเทศ โดยถือว่าทั้งประเทศญี่ปุ่นเป็นเขตการเลือกตั้งเดียวกัน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งทั่วประเทศ

สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี มีการกำหนดให้กึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาหมดวาระการดำรงตำแหน่งทุก ๆ ๓ ปี ดังนั้น ทุก ๆ ๓ ปี จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งหนึ่ง โดยเลือกสมาชิกวุฒิสภาจากแต่ละเขตการเลือกตั้งจำนวน ๗๖ คน และสมาชิกวุฒิสภาจากทั่วประเทศ ๕๐ คน รวมเป็น ๑๒๖ คน หรือกึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด

## ๓) ประเทศอังกฤษ<sup>๘</sup>

สภาขุนนางของประเทศอังกฤษมีที่มาจากการสืบสมบัติในตำแหน่งหน้าที่และการแต่งตั้งตามความพอพระราชหฤทัยของพระมหากษัตริย์ ซึ่งสมาชิกของสภาขุนนางจะต้องไม่เป็นบุคคลต่างด้าว ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือได้รับการตัดสินลงโทษฐานเป็นกบฏ หรือโทษในลักษณะเดียวกันแต่มีความรุนแรงน้อยกว่าประกอบด้วย

(๑) ขุนนางฝ่ายศาสนา (Lord Spiritual) ได้แก่ Archbishop of Canterbury, Archbishop of York, Bishop of London, Bishop of Durham, Bishop of Winchester และ Bishop อื่น ๆ ในนิกาย Church of England คือ พระที่มีสมณศักดิ์ชั้น Archbishop และชั้น Bishop จำนวน ๒๖ คน

ขุนนางฝ่ายศาสนาเหล่านี้เป็นสมาชิกสภาขุนนางตราบเท่าที่ตำแหน่งทางศาสนาดังกล่าว และสิทธิในการเป็นสมาชิกสภาขุนนางจะไม่ตกทอดไปยังทายาท

(๒) ขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lord of Temporal)

(๒.๑) ขุนนางที่ได้รับตำแหน่งโดยการสืบตระกูลของอิงแลนด์ สก็อตแลนด์ เกรทบริเทน และสหราชอาณาจักร ซึ่งไม่ได้สละตำแหน่งตามพระราชบัญญัติ Peerage Act 1963 ได้แก่ พวกที่มีตำแหน่ง Dukes, Marquisses, Earls, Vicerounts และ Barons

---

<sup>๗</sup> จารุวรรณ สุขุมลพพงศ์, “วิเคราะห์วิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐” น. ๒๒ – ๒๓

<sup>๘</sup> Charles Gordon, Parliament Prictice, p.4 – 6 และ Barry Jones, British Government Today p.71

(๒.๒) ขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต (Life Peers) ความเป็นสมาชิกของขุนนางประเภทนี้จะสิ้นสุดไปพร้อมกับความตายของบุคคลนั้น โดยไม่มีการตกทอดสู่ทายาท

(๒.๓) ขุนนางตุลาการ (Lord of Appeal)

(๒.๔) พระบรมวงศานุวงศ์ ได้แก่ เจ้านายชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นผู้สืบสายโลหิตใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์

### ๓.๒ ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้จัดโครงการเสวนาทางวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเท็จจริง เกี่ยวกับประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ขึ้นเมื่อวันจันทร์ที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ชั้น ๑๙ อาคารซอฟต์แวร์ ปาร์ค ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยได้เชิญผู้แทนคณะกรรมการธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>๙</sup> แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) นักวิชาการ<sup>๑๐</sup> ความเห็นที่ได้จากการเสวนาทางวิชาการในครั้งนี้ได้นำมาใช้ประกอบการจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ดังกล่าวด้วย โดยมีความเห็นเป็นข้อสังเกตประการหนึ่งว่า คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑๓ ของรัฐธรรมนูญนั้น อาจไม่สอดคล้องเหมาะสม หากจะปรับปรุงเห็นควรปรับปรุงในส่วนของคณะกรรมการสรรหาให้มีความเชื่อมโยงกับประชาชน ในกลุ่มวิชาชีพ และสาขาอาชีพต่าง ๆ เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวจะได้ทำหน้าที่ในการสรรหาผู้ที่มีความรู้ ประสบการณ์และมีความหลากหลาย เพื่อให้วุฒิสภามีความเป็นกลาง โปร่งใสและปลอดจากการแทรกแซงใด ๆ

### ๓.๓ มาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้อง

- (๑) มาตรา ๑๑๑ จำนวนสมาชิกวุฒิสภา
- (๒) มาตรา ๑๑๒ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา
- (๓) มาตรา ๑๑๓ คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา
- (๔) มาตรา ๑๑๔ การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

<sup>๙</sup> นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ และนายสุรจิต ชีรเวทย์

<sup>๑๐</sup> นายคมสัน โพธิ์คง และรองศาสตราจารย์ไชนันต์ ไชยพร

(๕) มาตรา ๑๑๕ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

(๖) มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง ข้อห้ามของสมาชิกวุฒิสภา

(๗) มาตรา ๑๑๗ การเริ่มต้นสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา

(๘) มาตรา ๑๑๘ การเลือกตั้งทั่วไปของวุฒิสภา

(๙) มาตรา ๑๒๐ การเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่าง

(๑๐) มาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง ความคุ้มกันของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

#### ๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

จากการพิจารณาศึกษาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ทั้งจากสำรวจศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ ประกอบกับการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

**๔.๑ การแก้ไขคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาและการแก้ไขข้อห้ามการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช. .... ฉบับที่ คณะกรรมาธิการ (รัฐสภา) พิจารณาเสร็จแล้ว ได้มีการยกเลิกลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังต่อไปนี้

**๔.๑.๑ การยกเลิกมาตรา ๑๑๕ (๕) “ไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”**

การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาว่า ต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาการครอบงำโดยบุคคลที่อยู่ในครอบครัวเดียวกัน เช่น บุพการี คู่สมรส บุตร เพื่อให้การดำเนินงานของสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง โปร่งใสและปลอดจากการแทรกแซง ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง ดังนั้น การยกเลิกมาตรา ๑๑๕ (๕) จึงอาจจะทำให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความใกล้ชิดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะเครือญาติ อันอาจส่งผลให้การทำหน้าที่ของวุฒิสภาถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๕

(๕)<sup>๑๑</sup> ด้วยเหตุผลดังกล่าว การแก้ไขคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าว ย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่ต้องการให้วุฒิสภามีความเป็นกลาง โปร่งใส และปลอดจากการแทรกแซง สภาพการณ์ดังกล่าวเคยเกิดประสบการณ์ในช่วงปลายของการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนั้น ที่มาของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในประการนี้จึงมีที่มาจากข้อเท็จจริงที่เคยเกิดขึ้น เมื่อปราศจากเหตุผลในการสนับสนุนที่หนักแน่นในการแก้ไขประเด็นนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงเห็นควรให้คงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าวไว้

๔.๑.๒ มาตรา ๑๑๕ (๖) การยกเลิก ข้อความ “หรือเคยเป็นสมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง”

มาตรา ๑๑๕ (๗) การยกเลิก ข้อความ “หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง”

มาตรา ๑๑๕ (๘) การยกเลิก ข้อความ “หรือเคยเป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปี”

การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปี เพื่อให้วุฒิสภามีความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง การตัดข้อความระยะเวลา ๕ ปีดังกล่าว ย่อมส่งผลให้การได้มาของสมาชิกวุฒิสภามีโอกาสสูญเสียความเป็นกลาง และมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นใด เมื่อลาออกจากตำแหน่งก็สามารถมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที ทำให้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทต่ออำนาจของวุฒิสภามากขึ้น และการที่อำนาจของฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทครอบงำอำนาจของวุฒิสภาย่อมส่งผลกระทบต่อดุลยภาพของระบบรัฐสภาไทย และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๑๕ (๖) มาตรา ๑๑๕ (๗) และมาตรา ๑๑๕ (๘)<sup>๑๒</sup>

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่จะสร้างความโปร่งใสและสร้างดุลยภาพในฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลกระบวนการนิติบัญญัติรวมถึงการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และการถอดถอน

<sup>๑๑</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๑๑๕

<sup>๑๒</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๑๑๖

บุคคลออกจากตำแหน่ง วุฒิสภาก็ควรมีความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงควรคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประกอบด้วย การยกเลิกข้อห้ามทั้งสามกรณีดังกล่าวมีลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ สามารถมาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที เช่นนี้ย่อมเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของรัฐธรรมนูญโดยภาพรวม อีกทั้งยังเป็นการเอื้อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ อาจเข้าแทรกแซงและครอบงำวุฒิสภาได้ เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง โปร่งใสและปลอดจากการแทรกแซงใด ๆ

#### ๔.๒ การแก้ไขข้อห้ามการดำรงตำแหน่งและวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... ฉบับที่ คณะกรรมาธิการ (รัฐสภา) พิจารณาเสร็จแล้ว ได้มีการยกเลิกลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๑๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ การยกเลิกมาตรา ๑๑๖ วรรคแรก “สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มิได้”

ข้อห้ามดังกล่าว โดยเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๑๖ วรรคแรก<sup>๑๓</sup> เป็นการห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งอื่นใดที่อาจขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามีเวลาในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ การยกเลิกข้อห้ามนี้ย่อมส่งผลให้การดำเนินงานในฐานะสมาชิกวุฒิสภาไม่มีความเป็นกลางและถูกแทรกแซงได้ง่าย

๔.๒.๒ การแก้ไขมาตรา ๑๑๖ วรรคสอง เป็น “บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินสองปีจะเป็นรัฐมนตรี หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมิใช่สมาชิกวุฒิสภา มิได้” และการยกเลิกมาตรา ๑๑๗ วรรคสอง “สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดคราวละหกปีนับแต่วันเลือกตั้ง หรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการสรรหา แล้วแต่กรณี โดยสมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระไม่ได้” และการยกเลิกมาตรา ๑๑๗ วรรคสาม “ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งสิ้นสุดสมาชิกภาพตามวาระ อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่”

เมื่อพิจารณาข้อห้ามตามมาตรา ๑๑๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๑๗ วรรคสอง ประกอบกับ มาตรา ๑๐๒ (๑๐) กรณีบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่บัญญัติไว้ว่า “เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วยังไม่เกินสองปี” ย่อมส่งผลให้

---

<sup>๑๓</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญบ้นทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, “เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๑๑๖

สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินสองปี สามารถสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที แต่ไม่สามารถจะเป็นรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นได้ ในขณะที่โดยผลของการแก้ไขข้อห้ามการห้ามดำรงตำแหน่งหลังจากพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๑๕ (๖) มาตรา ๑๑๕ (๗) และมาตรา ๑๑๕ (๙) จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้ว สามารถสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที นอกจากนี้การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีระยะเวลาห้ามการดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองวาระทำให้สามารถสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทันทีอีกด้วย ดังนั้นย่อมจะเป็นการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกันในระหว่างข้อห้ามของการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๑๖<sup>๑๔</sup> ที่มุ่งป้องกันมิให้สมาชิกวุฒิสภาตกอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมือง หรือป้องกันการตอบแทนด้วยตำแหน่งหลังจากที่สมาชิกวุฒิสภาพ้นสมาชิกภาพแล้ว

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าการแก้ไขดังกล่าวตามข้อ ๔.๑ การแก้ไขคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาและการแก้ไขข้อห้ามการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาก็ดี ตามข้อ ๔.๒ การแก้ไขข้อห้ามการดำรงตำแหน่งและวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นการขัดกันของผลประโยชน์หรือเป็นการเอื้อประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในปัจจุบันที่มีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ หรือไม่

#### ๔.๓ จำนวนสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก สมาชิกภาพของสมาชิก และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... ฉบับที่ คณะกรรมการ (รัฐสภา) พิจารณาเสร็จแล้ว ได้กำหนดในวาระเริ่มแรกให้วุฒิสภาประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหาเท่าที่เหลืออยู่ และเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหาเท่าที่เหลืออยู่ ยังคงมีสมาชิกภาพต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้ แต่จะปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งหรือถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมิได้ จนกว่าสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเข้าปฏิบัติหน้าที่

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นด้วยที่ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหาเท่าที่เหลืออยู่ ยังคงมีสมาชิกภาพต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้ แต่ไม่เห็นด้วยที่ได้กำหนดข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาให้บุคคลดำรง

---

<sup>๑๔</sup> อ้างแล้ว

ตำแหน่งหรือถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เนื่องจากหลักการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น การดำเนินการแก้ไขนั้นจะต้องไม่ส่งผลให้สถาบันทางการเมืองไม่สามารถทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ เว้นแต่เป็นกรณีตามความจำเป็นของระยะเวลานั้น ๆ ดังนั้น การห้ามสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหาซึ่งย่อมมีสถานะเหมือนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งหรือถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจึงน่าจะขัดกับหลักการที่กล่าวไว้ข้างต้น

#### ๔.๔ การได้มาของสมาชิกวุฒิสภากับคุณภาพของอำนาจของรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า หากการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งทั้งหมดแล้วไม่กระทบต่อคุณภาพของอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญว่า “...ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำใหม่นี้มีสาระสำคัญ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทยในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การทำนุบำรุงรักษาศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของชาติ การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม...” หากพิจารณารูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญไทยแล้ว ย่อมหมายความว่า เป็น “ระบบรัฐสภา” ที่มี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง รวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่คอยถ่วงดุลยภาพ ลำพังฝ่ายข้างน้อยในสภาย่อมไม่สามารถทำหน้าที่ถ่วงดุลในระบบการเมืองได้ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงสร้าง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรช่วยในการถ่วงดุลยภาพตามขอบเขตอำนาจของแต่ละองค์กร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงนำหลักการ “ระบบรัฐสภาที่มีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรในการถ่วงดุลยภาพ” ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาบัญญัติเป็นหลักการสำคัญที่สืบเนื่องต่อมาจนถึงปัจจุบัน

“ระบบรัฐสภาที่มีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรในการถ่วงดุลยภาพ” นั้น จะสามารถทำหน้าที่ได้โดยอิสระและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรมได้นั้น การได้มาของตุลาการและกรรมการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จะต้องปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองของอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ให้กระบวนการในการสรรหาตุลาการและกรรมการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถสรรหาผู้มีความรู้ความสามารถและประสพการณ์ที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ ภายใต้สภาวะการณ์เช่นนี้ย่อม

ทำให้ความมุ่งหมายที่จะให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม สามารถบรรลุความมุ่งหมายได้ ซึ่งย่อมหมายถึง ดุลยภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้ระบบรัฐสภาของไทยย่อมเป็นไปอย่างมีดุลยภาพ

การแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการแก้ไขที่มา คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาในครั้งนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อดุลยภาพของ “ระบบรัฐสภาที่มีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรในการถ่วงดุลยภาพ” อย่างมีนัยสำคัญยิ่ง เพราะการบัญญัติให้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีความเหมือนกัน ตลอดจนปราศจากข้อห้ามการห้ามดำรงตำแหน่งหลังจากพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง ย่อมส่งผลทำให้อิทธิพลของพรรคการเมืองเข้ามามีบทบาทต่ออำนาจของวุฒิสภามากขึ้น จนไม่อาจแยกความแตกต่างระหว่างที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้ในที่สุด การที่อำนาจของพรรคการเมืองเข้ามามีบทบาทครอบงำอำนาจของวุฒิสภาย่อมส่งผลกระทบต่อดุลยภาพของ “ระบบรัฐสภาไทย” อย่างน้อยดังต่อไปนี้

ก. อาจส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่อย่างอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพราะตุลาการและกรรมการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญย่อมมีฐานมาจากความเห็นชอบของวุฒิสภาทั้งสิ้น

ข. ระบบการถ่วงดุลตรวจสอบที่กำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ถอดถอน หรือแต่งตั้งบุคคล ไม่อาจจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไป เพราะอำนาจของฝ่ายพรรคการเมืองย่อมไม่ตรวจสอบ หรือถอดถอนบุคคลที่มาจากฐานอำนาจเดียวกัน

ค. ระบบการพิจารณากลับกรรณการในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาย่อมสูญเสียความมุ่งหมายที่จะช่วยทำหน้าที่ในการกลั่นกรอง ยับยั้ง หรือถ่วงดุลในกระบวนการร่างกฎหมาย

กรณีปัญหาทั้งสามกรณีดังกล่าวได้เคยเกิดปัญหาในช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาแล้ว และถือได้ว่าเป็นปัญหาด้านเหตุของวิกฤตการณ์ทางการเมืองของไทยที่มีผลสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันนี้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะนำไปสู่ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นด้วยว่าการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยคณะกรรมการสรรหาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑๓ ของรัฐธรรมนูญ อาจไม่สอดคล้องเหมาะสม หากจะปรับปรุงเห็นควรปรับปรุงในส่วนของคณะกรรมการสรรหาให้มีความเชื่อมโยงกับประชาชน ในกลุ่มวิชาชีพ และสาขาอาชีพต่างๆ เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว จะได้ทำหน้าที่ในการสรรหาผู้ที่มีความรู้ ประสบการณ์และมีความหลากหลาย เพื่อที่จะรักษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและดุลยภาพของอำนาจต่าง ๆ ให้สามารถทำหน้าที่บรรลุความมุ่งหมายของสถาบันการเมืองและองค์กรนั้น ๆ ได้

#### ๔.๕ ข้อสังเกต

การที่คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ได้มีการยกเลิกและแก้ไขความในมาตรา ๑๑๕ (๕) มาตรา ๑๑๕ (๖) และมาตรา ๑๑๕ (๗) แตกต่างไปจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๐๘ คน เป็นผู้เสนอ ซึ่งร่างฉบับดังกล่าวไม่มีการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด และที่ประชุมร่วมของรัฐสภาได้รับหลักการไว้ จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายว่าจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ เนื่องจากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่ได้รับหลักการไว้ เว้นแต่จะได้มีการยกเว้นข้อบังคับการประชุมที่บัญญัติห้ามไว้เสียก่อน มิฉะนั้นแล้วอาจจะเป็นการตรารัฐธรรมนูญที่ไม่ชอบด้วยข้อบังคับการประชุม และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงขอเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ซึ่งเป็นการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ตามหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป



(ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๖