

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๑

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๑

วันที่ ๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติให้กระทำได้ โดยมีเหตุผลและความจำเป็นตามที่มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ดังปรากฏในกฎหมายว่า เพื่อให้การจัดตั้งการบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งมีมาตรการกำกับให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำ หรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกของพรรคการเมือง และโดยที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกความในมาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นบทบัญญัติในบทเฉพาะกาล โดยมีความมุ่งหมายว่า กฎหมายได้ให้พรรคการเมืองต้องดำเนินกิจกรรมที่สำคัญต่อการปฏิรูปการเมือง โดยมุ่งให้พรรคการเมืองทั้งที่จัดตั้งขึ้นแล้วและที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชนที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มีความผูกพันกับพรรคการเมือง ชำระค่าบำรุงพรรค มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และกระจายอยู่ทั่วไปในทุกเขตพื้นที่ที่จะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นมาตรการใหม่จึงจำเป็นที่พรรคการเมืองต้องมีทะเบียนรายชื่อสมาชิกให้ถูกต้อง เรียบร้อย และเป็นปัจจุบัน ไม่ซ้ำซ้อน นอกจากนี้ สมาชิกต้องมีคุณสมบัติ ไม่มีลักษณะต้องห้าม และต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายอีกด้วย จึงอาจเกิดความสับสนในการตรวจสอบเพื่อยืนยันความถูกต้องแท้จริง และยืนยันเจตนารมณ์และความสมัครใจของสมาชิก ทั้งยังเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมือง ดังนั้น เพื่อให้มาตรการเกี่ยวกับพรรคการเมืองได้ผลในการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ และเพื่อให้การจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองพร้อมทั้งการแสดงผลงานยืนยันเจตนารมณ์และการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นไปโดยถูกต้อง เรียบร้อย และเป็นปัจจุบัน ไม่เกิดความยุ่งยากสับสนหรือความเหลื่อมล้ำ จึงให้เสรีภาพแก่สมาชิกทบทวนเจตนารมณ์ที่แท้จริงอีกครั้ง ทั้งนี้ ต้องเป็นการตัดสินใจโดยอิสระและสมัครใจ และมีได้มีการสลายความเป็นสมาชิกภาพแล้วเริ่มต้นใหม่ทั้งหมด

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญประกอบสาระของบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว เห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนวันที่กฎหมายใช้บังคับเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และยังให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่กฎหมายใช้บังคับที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายยังคงเป็นสมาชิกและเป็นคณะกรรมการบริหารต่อไป แต่โดยที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายมีความมุ่งหมายเกี่ยวกับสมาชิกพรรคการเมืองแตกต่างไปจากหลักการเดิม มีการเน้นสาระสำคัญในเรื่องของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การมีส่วนร่วมของสมาชิกในการกำหนดนโยบายและผู้สมัครรับเลือกตั้ง การชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง ความผูกพันและความรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรม

ของพรรคการเมือง จึงควรให้โอกาสสมาชิกในการตัดสินใจที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดได้อย่างอิสระและสมัครใจ ทั้งนี้ให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันระหว่างพรรคการเมือง ซึ่งการที่จะบรรลุความมุ่งหมายดังกล่าวได้นั้น รัฐต้องจัดให้มีมาตรการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยโดยให้การดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเรียบร้อย ไม่เกิดความสับสนวุ่นวาย และไม่ยุ่งยากในทางปฏิบัติ บทบัญญัติมาตรา ๑๔๐ จึงกำหนดขั้นตอนและวิธีการเพื่อให้สมาชิกของพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนวันที่กฎหมายใช้บังคับได้ทบทวนเจตนาของตนโดยให้มีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมือง พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในระยะเวลาที่กำหนด หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวสมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งการเป็นสมาชิก ให้พ้นจากสมาชิกพรรคการเมืองนั้น สำหรับการกำหนดให้ยืนยันความเป็นสมาชิกเป็นหนังสือ ก็เป็นเพียงการจัดทำหลักฐานทางทะเบียนสมาชิกเท่านั้นเพื่อให้ถูกต้องสมบูรณ์เป็นปัจจุบัน ซึ่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว ข้อ ๖ ได้กำหนดให้คณะกรรมการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจกำหนดเป็นประกาศเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ได้ และจะกำหนดให้การที่พรรคการเมืองต้องแจ้งหรือรายงานเรื่องใดต่อคณะกรรมการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองอาจกระทำได้โดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ แทนการมายื่นด้วยตนเองก็ได้ ต่อมานายทะเบียนพรรคการเมืองได้ออกประกาศ เรื่อง วิธีรายงานทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์ยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไป ลงวันที่ ๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นประกาศเกี่ยวกับการปฏิบัติในเรื่องนี้แล้ว ส่วนการแสดงหลักฐานเรื่องคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของสมาชิกนั้น ก็เป็นเรื่องปกติโดยทั่วไปซึ่งบุคคลที่ประสงค์จะสมัครย่อมต้องยืนยันด้วยตนเองหรือแสดงหลักฐานเพื่อให้เห็นว่าตนเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาผลที่ได้จากการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๐ ต่อการปฏิรูปการเมือง ทั้งยังช่วยเสริมสร้างให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งอันเป็นความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญและเป็นประโยชน์ส่วนรวม บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นเพียงวิธีการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายโดยยังคงรับรองให้มีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป รวมทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลโดยเฉพาะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องความคิดเห็นทางการเมือง และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

อันเป็นไปตามเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญให้กระทำได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญประกอบสาระของบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว เห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดวิธีการให้พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนที่กฎหมายนี้ใช้บังคับดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคและตัวแทนพรรคประจำจังหวัดครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในเวลาที่กำหนด บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นวิธีการหนึ่งเพื่อให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นแล้วมีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชน โดยการกำหนดให้มีสาขาพรรคและตัวแทนประจำจังหวัดอันสะท้อนความเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนในเขตพื้นที่ซึ่งมีลักษณะให้มีการกระจายทั่วไปทุกเขตพื้นที่ แม้การกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าวอาจจะกระทบต่อพรรคการเมืองในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการภายในเวลา กฎหมายได้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีมติขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ และแม้พรรคการเมืองนั้นต้องสิ้นสภาพลงหากครบกำหนดเวลาแล้วยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จก็ตาม แต่กฎหมายยังได้กำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ตามมาตรานี้ที่มีผลกระทบต่อพรรคการเมืองโดยให้พรรคการเมืองที่ไม่เห็นด้วยยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ อันเป็นการรับรองการใช้สิทธิทางศาลของพรรคการเมืองซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสามด้วย จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป รวมทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล โดยเฉพาะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องความคิดเห็นทางการเมือง โดยยังคงรับรองให้มีเสรีภาพในการ

รวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น อันเป็นไปตามเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญให้กระทำได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

(นายชัช ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ