

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายอุดมศักดิ์ นิตินันท์ 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 เรื่องการดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ เป็นบทบัญญัติที่รับรองให้บรรดาประกาศ คำสั่งและการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้หรือที่จะออกใช้บังคับตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง เป็นประกาศ คำสั่ง การกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่ประกาศหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางการบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำโดยคำสั่ง

นายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี มาตรา ๒๖๕ บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญเข้ารับหน้าที่ โดยในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๘ โดยรับรองอำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ บัญญัติให้การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ แต่เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวเป็นการตรากฎหมายที่ใช้อำนาจตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงไม่อยู่ในกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๑ ประกอบมาตรา ๑๗๒ (๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง มาตรการนี้ความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ซึ่งการตรากฎหมายดังกล่าวต้องมีความเป็นธรรมและใช้บังคับเป็นการทั่วไป ดังนั้น สถานะทางกฎหมายของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยเห็นว่า คำสั่งฉบับดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๑ (๑)

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติรับรองเสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง แต่มิได้รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองในลักษณะบริบูรณ์หรือเด็ดขาด และได้กำหนดให้มี

เงื่อนไขพิเศษบางประการไว้ ซึ่งทำให้รัฐออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ แต่ต้องใช้อย่างเป็น การทั่วไป ไม่ใช่กับกรณีใดกรณีหนึ่ง คือ ต้องมีความเสมอภาค ใช้อำนาจกับประชาชนทุกคนและ ทุกพรรคการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน และไม่จำกัดสาระสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้นแม้เป็น บทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่หากอยู่ใน ขอบเขตที่กระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือน สาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตาม ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งในเรื่องที่ เกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้นต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตหรือไม่ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงหลัก ความได้สัดส่วนระหว่างการมีสิทธิและเสรีภาพและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้น

หลักความได้สัดส่วนในการควบคุมการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ คือ การควบคุมนั้นต้องไม่ขัด หรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยจะมีได้บัญญัติกำหนด หลักแห่งความได้สัดส่วน ไว้อย่างชัดเจน แต่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งองค์กรนิติบัญญัติ ต้องเคารพ และปฏิบัติตามหลักการนี้ โดยจะกระทำการใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการนี้ไม่ได้ ซึ่งหลักแห่งความได้สัดส่วน ประกอบด้วยหลักการสำคัญสามประการ คือ หลักแห่งความเหมาะสม หลักแห่งความจำเป็น และหลักแห่ง ความสมดุล โดยหลักความได้สัดส่วนถือว่ามีฐานะเป็นหลักการในรายละเอียดของหลักนิติธรรมในการ ควบคุมกฎหมายหรือกฎหมายให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ มีรายละเอียดดังนี้

#### หลักแห่งความเหมาะสม

หลักแห่งความเหมาะสมในการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่ ออกมานั้นต้องเป็นกฎหมายที่เหมาะสม กล่าวคือ สามารถดำเนินการเพื่อให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ โดยรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น การจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้ก็เฉพาะเพียงเพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพ เหล่านั้นไม่ให้การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนคนหนึ่งกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนคนอื่น ๆ หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนเท่านั้น ดังนั้น การตรากฎหมายที่บังคับให้ ประชาชนกระทำการหรือมิให้กระทำการใด โดยที่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นและหรือประโยชน์ มหาชนไม่ได้รับการคุ้มครองให้ดีขึ้นมาเลย ก็เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ขัดต่อหลักแห่ง ความเหมาะสมเพราะไม่สามารถบรรลุผลในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้จริง ในทางปฏิบัติ

### หลักแห่งความจำเป็น

หลักแห่งความจำเป็น หมายถึง การที่ออกกฎหมายมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็น มาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นสำเร็จลุล่วง ไปได้ กล่าวคือ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด โดยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยแล้ว รัฐจะเรียกร้องให้ประชาชนจำต้องยอมสละสิทธิ และเสรีภาพของตนได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นและหรือประโยชน์มหาชน เท่านั้น ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าความจำเป็นในการดำเนินการให้บรรลุ จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ย่อมขัดต่อหลักแห่งความจำเป็น

### หลักแห่งความสมดุล

นอกจากนั้นต้องมีหลักแห่งความสมดุล หมายถึง กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับแก่ประชาชน ต้องเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือ แก่สังคมโดยส่วนรวม เพราะแม้ว่ากฎหมายนั้นจะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแก่การ ดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งไว้ก็ตาม แต่หากบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือต่อสังคมเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ส่วนรวม พึงได้รับ ก็เป็นกฎหมายที่ขัดต่อหลักแห่งความสมดุล

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นบทบัญญัติที่รับรอง พรรคการเมืองที่จัดตั้งเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ยังคงเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ นี้ โดยที่พรรคการเมืองเป็นกลุ่มของประชาชนที่มีความเป็นอิสระหรือรวมกลุ่มกันโดยความ สัมผัสใจ มีความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกันหรือสอดคล้องกันมารวมตัวกันเพื่อกำหนด กิจกรรมทางการเมืองและมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจในการบริหารประเทศ ให้เป็นไปตามนโยบายของกลุ่มหรือพรรคของตน พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่สนับสนุน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นกลไกที่เชื่อมโยงและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล และหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของพรรคการเมืองคือการจัดหาบุคคลมาเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อเริ่มต้นกระบวนการทางการเมือง จึงต้องสรรหาบุคคลที่เหมาะสมเข้าสู่ระบบการเมือง อีกทั้งต้องมีสาขาของพรรคการเมืองที่กระจายไปสู่ภูมิภาคหรือชนบท มีการติดต่อสื่อสารกับประชาชนได้อย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างรากฐานให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๑๔๐ เป็นการกำหนดสถานะคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ ขั้นตอนของการเป็นพรรคการเมืองและคณะกรรมการบริหารพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ยังคงดำรงอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ ส่วนสมาชิกพรรคก็ต้องมีคุณสมบัติที่ครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจึงต้องมีบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ส่วนการกำหนดให้ยืนยันความเป็นสมาชิกพรรคโดยแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่พรรคการเมืองและบุคคลในพรรคการเมืองที่มีอยู่ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อแสดงว่าเป็นบุคคลตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนด มีหลักฐานที่เปิดเผยและตรวจสอบได้ เป็นการใช้อำนาจเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายบังคับใช้เฉพาะพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่บังคับใช้กับพรรคที่จัดตั้งขึ้นก่อนอย่างเสมอภาคกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด ส่วนการให้สมาชิกพรรคการเมืองยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกแสดงเจตนาโดยสมัครใจว่ายังคงมีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกันกับพรรคที่ตนต้องการเป็นสมาชิก มิได้มีการบังคับแต่อย่างใด ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองสิทธิทางการเมืองแก่สมาชิกพรรคอย่างเสมอภาค โดยสมาชิกทุกคนของพรรคทุกพรรคหากประสงค์ที่จะเป็นสมาชิกพรรคใดต้องดำเนินการเช่นเดียวกับพรรคอื่น ๆ เป็นการบังคับใช้เป็นการทั่วไปมิได้เลือกปฏิบัติเฉพาะพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เป็นมาตรการการจัดระเบียบทะเบียนสมาชิกมิให้ซ้ำซ้อนกัน กรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าการให้สมาชิกยืนยันความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเปรียบเสมือนว่าพรรคที่มีอยู่เดิมต้องเริ่มต้นใหม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคนั้น เห็นว่า การที่ต้องยืนยันความเป็นสมาชิกพรรคนั้นเป็นการแสดงอุดมการณ์ทางการเมืองที่มั่นคงต่อพรรคเดิม เป็นการป้องกันมิให้มีสถานะเป็นสมาชิกซ้ำกับสมาชิกของพรรคอื่น

ในขณะที่เดียวกัน ซึ่งที่ผ่านมานบุคคลเดียวมีชื่อในทะเบียนสมาชิกหลายพรรค มีการปลอมชื่อสมาชิกพรรค มีการจ้างบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคซึ่งผู้รับจ้างมิได้มีอุดมการณ์ทางการเมืองในการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ทั้งนี้สืบเนื่องจากการจัดระเบียบสมาชิกพรรคไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังเป็นการยืนยันความถูกต้องและเป็นการให้ความสำคัญกับข้อมูลของพรรคและสมาชิกพรรคที่เป็นปัจจุบันมิให้เกิดความแตกต่างหล่อมล้าระหว่างพรรคเดิมกับพรรคที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ร้องว่าวิธีการรายงานทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์ยืนยันการเป็นสมาชิกนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองออกประกาศตามข้อ ๖ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว เพื่อกำหนดวิธีการรายงานทะเบียนสมาชิกตามข้อ ๑ แล้ว และการแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ นั้น สมาชิกผู้นั้นอาจรับรองตนเองได้ว่าไม่มีลักษณะต้องห้าม สำหรับวิธีการยืนยันการเป็นสมาชิก นอกจากการมีหนังสือแล้ว สมาชิกสามารถส่งในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใดได้ โดยจะต้องมีข้อความที่เป็นสาระสำคัญอันเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใดต้องสามารถยืนยันและสามารถพิสูจน์ตัวบุคคลได้ เมื่อมีการยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองแล้ว นายทะเบียนสมาชิกมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิก และจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความเป็นจริง โดยพรรคการเมืองต้องมีหลักฐานยืนยันดังกล่าวให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบได้ จึงมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด ส่วนเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองนั้น ยังคงมีการรับรองเสรีภาพของบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองอยู่ก่อนแล้วที่จะรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองซึ่งให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ มิได้ห้ามหรือปิดกั้นโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งการให้สมาชิกยืนยันต่อหัวหน้าพรรคนั้นเป็นมาตรการให้พรรคการเมืองมีบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและเป็นการทบทวนเจตนารมณ์ของสมาชิกด้วยว่ามีเจตนารมณ์เดียวกันกับพรรคคนนั้น ๆ หรือไม่ ซึ่งเป็นเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ แล้ว ดังนั้น จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ แต่อย่างใด

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

เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทุนประเดิมของพรรคการเมือง การชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ของสมาชิกพรรคที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามไม่น้อยกว่าห้าร้อยคน ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ และให้พรรคการเมืองแจ้งคณะกรรมการพร้อมด้วยหลักฐานแสดงการชำระค่าบำรุงสำหรับปีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับภายในสิบห้าวัน นับแต่วันพ้นระยะเวลาชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองดังกล่าว จัดให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ ชำระเงินค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ และให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนภายในสี่ปีนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีดังกล่าวแล้วให้สมาชิกภาพของสมาชิกที่มีได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นอันสิ้นสุดลง และให้นายทะเบียนสมาชิกแจ้งให้นายทะเบียนทราบตามรายการและวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีทุนประเดิม การมีทุนประเดิมนั้นมีผลต่อการที่พรรคการเมืองต้องทำหน้าที่สำคัญในการส่งผู้ที่มีความเหมาะสมเพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งเพื่อที่จะเข้ามาทำงานเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นการป้องกันมิให้พรรคถูกครอบงำจากบุคคลภายนอกในด้านการเงิน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการควบคุมการใช้อำนาจของพรรคและความมั่นคงของพรรคการเมือง ส่วนการชำระค่าบำรุงสมาชิกพรรคนั้นมีผลให้สมาชิกพรรคมีความเป็นเจ้าของพรรคอย่างแท้จริง

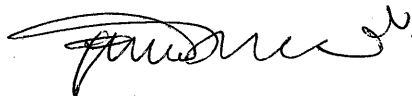
สำหรับกรณีตามมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๔) นั้น เป็นการจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อแก้ไขข้อบังคับและจัดทำคำประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองและนโยบายของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และเลือกหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง เภรัณยูภักพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิก และกรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง ตามข้อบังคับของพรรคการเมืองที่แก้ไขใหม่ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีการยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ ๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ การประชุมใหญ่ดังกล่าวนอกจากจะต้องดำเนินการตามข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่แล้ว ยังต้องมีหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าสี่สาขา และมีสมาชิกของพรรคการเมืองซึ่งรวมกันแล้วมีจำนวนไม่น้อยกว่าสองร้อยห้าสิบคน เข้าร่วมประชุมและมีสิทธิลงคะแนนเสียงในการแก้ไขข้อบังคับและเลือกหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคด้วย ส่วนมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕)

กำหนดให้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในกำหนดเวลาตาม (๔) และวรรคสอง เป็นกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการอาจมีมติให้ขยายระยะเวลาตามวรรคหนึ่งออกไปได้อีกหนึ่งเท่าของระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแต่ละเรื่อง เมื่อครบระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือครบระยะเวลาที่คณะกรรมการมีมติให้ขยายแล้วแต่กรณี ให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จสิ้นสภาพลง ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๔) และ (๕) ไม่ครบถ้วน จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ เห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการกำหนดเพื่อให้มีความพร้อมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและกำหนดให้จัดตั้งสาขาพรรคให้ครบตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้พรรคการเมืองมีความพร้อมครอบคลุมพื้นที่การปฏิบัติหน้าที่ของพรรคการเมือง เมื่อพิจารณาถึงสถานะของสาขาพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมที่ถูกยุบไปและกำหนดไว้ให้จัดตั้งสาขาพรรคและตัวแทนของพรรคให้ครบถ้วน รวมถึงการแจ้งรายการตามที่กฎหมายกำหนดตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว นั้น เป็นมาตรการในการจัดระเบียบพรรคการเมืองที่ต้องมีจำนวนสมาชิกและสาขาพรรคที่มีความพร้อมและครบถ้วนเพื่อให้เป็นพรรคการเมืองที่สมบูรณ์และสามารถดำเนินการได้ทันตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ทัน มาตรา ๑๔๑ วรรคสองให้ขอขยายระยะเวลาได้โดยมิได้ตัดสิทธิเสียทีเดียว หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังคงคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกันในการจัดตั้งพรรคการเมือง ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเกินสมควรแต่อย่างใด ซึ่งหากพรรคการเมืองใดมีสมาชิกถูกต้องครบถ้วนและมีเจตนารมณ์แน่วแน่ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปอยู่แล้ว การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขก็จะไม่ได้รับการกระทบกระเทือนมากนัก กล่าวคือ เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอนในวาระเริ่มแรกเท่านั้น จึงจะได้สิทธิต่าง ๆ ของพรรคการเมืองเช่นการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือการได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เป็นต้น และเมื่อผ่านวาระเริ่มแรกของบทเฉพาะกาลไปแล้ว การจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ หรือการสมัครสมาชิกพรรค หรือการจัดตั้งสาขาพรรค หรือการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นใด บุคคลย่อมมีเสรีภาพโดยสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ที่จะดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในบทหลักทั่วไปของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้หมดสิทธิหรือสิ้นสภาพตามบทเฉพาะกาลแต่ประการใด และไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ



หรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางสังคม และความคิดเห็นทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ อีกทั้งมาตรการจัดระเบียบพรรคการเมืองนี้ยังเป็นมาตรการที่ให้สมาชิกพรรคการเมืองยังคงมีเสรีภาพในการรวมตัวกัน โดยไม่อยู่ภายใต้การครอบงำใด ๆ หรือภายใต้การชี้นำของบุคคลใด ๆ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีเหตุผลที่จำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ และเมื่อพิจารณามาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ยังเห็นว่าการจัดระเบียบพรรคการเมืองนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมพรรคการเมือง สาขา สมาชิกพรรคเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองให้มีประสิทธิภาพเป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยเป็นการคำนึงถึงลักษณะร่วมกันของพรรคการเมืองเป็นสำคัญ มาตรการที่กำหนดไว้นี้มีวัตถุประสงค์หลักให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมืองได้อย่างแท้จริง จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่เป็นประโยชน์ต่อการเลือกตั้งของประชาชนโดยทั่วไปและเพื่อให้ความเป็นพรรคการเมืองต้องมีความชัดเจนและมีเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกันอย่างต้องแท้ อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมมากกว่าความเสียหายที่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้รับ สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) อันเป็นหลักการในรายละเอียดของหลักนิติธรรม กรณีดังกล่าวจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕



(นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ