

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๕

วันที่ ๒๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ประธานรัฐสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๗๗ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระ ๓ แต่สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นการแก้ไขเนื้อหาที่เกินกว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตรา และยังเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖

มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) ดังนี้

๑. การแก้ไขอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองรายปี มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) จากเดิมให้เรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าปีละ ๑๐๐ บาท แก้ไขเป็นให้เรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าปีละ ๒๐ บาท และแก้ไขมาตรา ๑๕ วรรคสี่ จากเดิมที่ให้เก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพไม่น้อยกว่า ๒,๐๐๐ บาท แก้ไขเป็นต้องไม่น้อยกว่า ๒๐๐ บาท ทำให้เกิดการครอบงำพรรคการเมืองได้ง่าย

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมือง มาตรา ๒๔ โดยบทบัญญัติเดิมบัญญัติลักษณะต้องห้ามเพียงว่า ไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกกว่าด้วยการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา แก้ไขเป็นให้เพิ่มข้อความว่า เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษ เป็นการลดหย่อนลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันการเมืองของประชาชน

๓. แก้ไขหลักการตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งเดิมบัญญัติให้สมาชิกพรรคการเมืองที่มีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งในจังหวัดที่ไม่เป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่หรือสาขาของพรรค เป็นตัวแทนพรรคในการดำเนินกิจกรรมของพรรค แก้ไขเป็นให้สมาชิกที่อยู่ในจังหวัดนั้นโดยไม่จำเป็นต้องมีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งเป็นตัวแทนพรรคได้ ทำให้ไม่เป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายตัวให้ประชาชนในเขตเลือกตั้งมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้พรรคการเมืองตั้งสมาชิกที่มีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งเป็นตัวแทนพรรคการเมือง

๔. แก้ไขการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจากเดิมที่ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้ง แก้ไขเป็นต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัดนั้น และแก้ไขหลักเกณฑ์การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจากการคัดเลือกจากตัวแทนในเขตเลือกตั้ง เป็นการคัดเลือกจากตัวแทนประจำจังหวัด ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์ให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

๕. แก้ไขมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ โดยตัดอำนาจที่ประชุมสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในการพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ไม่ให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครและไม่ต้องทำรายงานรายชื่อ

ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองพิจารณา แก้ไขเป็นให้อำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วม และมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

๖. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ มีความจำเป็นที่จะแก้ไขตามประเด็นที่แก้ไขรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แก้ไขเพิ่มเติมเกินกว่าประเด็นที่แก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

เห็นว่า ในระบอบประชาธิปไตยมีการดูแลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายตุลาการเพื่อให้เกิดสมดุลในการปกครองประเทศ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยเพื่อประโยชน์ของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับโดยไม่ขัดต่อหลักการหรือโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามกฎหมาย และให้ฝ่ายตุลาการเป็นผู้ตรวจสอบ ติความ และ บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น ทั้งนี้ บทบัญญัติของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นจะต้องไม่ขัดกับหลักการหรือโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยตามที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติ

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการหลักในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนที่สนใจและประสงค์จะเข้า มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการทางการเมือง มีสิทธิรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อเสนอ แนวนโยบายและคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้ารับการเลือกตั้งตามกรอบของกฎหมาย พรรคการเมือง เป็นการรวมตัวของประชาชนที่มีความคิดเห็นและมีอุดมการณ์ในทางเดียวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองย่อมต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยมีหลักการสำคัญไม่ทำให้ บุคคลใดหรือกลุ่มใดครอบงำพรรคการเมือง การตรากฎหมายพรรคการเมืองหรือการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองจึงต้องอยู่ในกรอบที่ไม่ขัดกับหลักการพื้นฐาน ของระบอบประชาธิปไตย ส่วนจะมีเนื้อหาอย่างไรย่อมเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะพิจารณา กำหนดรูปแบบและวิธีการให้อยู่ในกรอบของระบอบประชาธิปไตย ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติหรือ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) มีเจตนารมณ์ให้พรรคการเมืองมีความเป็นอิสระ เปิดเผย สามารถตรวจสอบได้ และให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของพรรค

จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภามาแล้ว ตามคำร้องของผู้ร้อง ดังนี้

ประเด็นค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๓ และมาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) และวรรคสี่ ที่กำหนดให้อัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคลดลง นั้น เห็นว่า อัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคจะมีจำนวนเท่าใด เป็นอำนาจของรัฐสภากำหนดให้เหมาะสมแก่สภาพความเป็นจริงของสังคม และไม่ว่าจะกำหนดอัตรามากหรือน้อยเพียงใด ไม่มีผลโดยตรงกับการครอบงำพรรคการเมือง ทั้งไม่สามารถป้องกันการครอบงำพรรคการเมืองได้ ค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคที่สูงเกินไปอาจเป็นเหตุกีดกันประชาชนบางส่วนไม่ให้มีส่วนร่วมกับกิจกรรมทางการเมือง การแก้ไขให้อัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองลดลง จึงไม่เป็นเหตุให้มีการครอบงำพรรคการเมือง

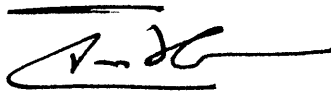
ประเด็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ในประเด็นการให้สิทธิผู้ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุกว่าด้วยการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษ ให้มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ นั้น เห็นว่าการรอกการลงโทษหรือไม่ เป็นดุลพินิจของศาลที่จะต้องพิจารณาความหนักเบาของพฤติการณ์ในการกระทำความผิด และเหตุผลประกอบอย่างรอบคอบว่า มีเหตุอันควรรอกการลงโทษหรือไม่ การต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดแต่ศาลรอกการลงโทษ แสดงว่ามีเหตุผลที่ยังไม่สมควรลงโทษ ต้องการให้โอกาสกลับตัวเป็นพลเมืองดี นอกจากนี้ การให้สิทธิผู้ได้รับการรอกการลงโทษนี้ เป็นเพียงการให้สิทธิเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเท่านั้น ยังไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปกครองประเทศ ซึ่งต่างกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ที่ห้ามสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การแก้ไขลักษณะต้องห้ามในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าว จึงยังอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเด็นการให้สมาชิกพรรคการเมืองที่อยู่ในจังหวัด แต่ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดที่ไม่เป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่หรือสาขาพรรค เป็นตัวแทนพรรคในการดำเนินกิจกรรมของพรรคก็ดี มีสิทธิคัดเลือกและลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี ตัดอำนาจที่ประชุมสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในการพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อก็ดี เห็นว่า แม้สมาชิกพรรคการเมืองที่อยู่ในจังหวัดโดยไม่มี

ภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้ง แต่ยังเป็นสมาชิกในจังหวัดที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งอาจรู้จักหรือมีกิจกรรมทางการเมืองครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด การให้สิทธิกับสมาชิกที่มีได้มีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้ง แต่อยู่ในเขตจังหวัดเดียวกัน เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่สภาพสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชนในจังหวัด ถือได้ว่าเป็นโอกาสสมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมืองได้กว้างขวางขึ้น ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แก้ไขเพิ่มเติมเกินกว่าประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ นั้น เห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติใดที่จำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อรัฐสภาเห็นควรแก้ไขประเด็นนอกเหนือจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราอื่นย่อมเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)



(นายจิรนิติ ทะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ