

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๕

วันที่ ๒๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประธานรัฐสภา (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องของ พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม สมาชิกวุฒิสภาและคณะรวมจำนวน ๗๗ คน ซึ่งอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๒ ประกอบมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อผู้ร้องว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยสรุปคำร้องได้ดังนี้

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓ ให้แก้ไขมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) เกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง จากเดิมซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท เป็นเรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าปีละยี่สิบบาท และร่างมาตรา ๔ แก้ไขมาตรา ๑๕ วรรคสี่ จากเดิมซึ่งพรรคการเมืองอาจเรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองพันบาท เป็นให้เรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อาจจะทำให้สภาพของพรรคการเมืองต่าง ๆ กลับไปสู่สภาพเดิมที่มีการจ้างคนเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองด้วยการเสนอออกเงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ ทำให้กลุ่มทุนสามารถครอบงำพรรคการเมืองได้ง่ายเหมือนเช่นที่เคยเป็นมาแล้ว

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๕ ให้แก้ไขมาตรา ๒๔ เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมือง โดยตัดลักษณะต้องห้าม

ตามมาตรา ๙๘ (๑๐) ของรัฐธรรมนูญออก แล้วแก้ไขให้เป็นการลดหย่อนลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง จากเดิมที่ว่าเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ... ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา... ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน... แก้ไขใหม่เป็นร่างมาตรา ๒๔ (๓) (๔) ให้ลดลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ (๑๐) ของรัฐธรรมนูญ โดยแก้ไขบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดฐานทุจริตในเรื่องต่าง ๆ หากไม่ถึงขั้นจำคุกก็สามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ ซึ่งการแก้ไขลักษณะต้องห้ามดังกล่าวขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่ประสงค์จะให้บุคคลผู้มีมลทินมัวหมองในฐานะความผิดนั้นเข้ามาเป็นผู้ทำกิจกรรมทางการเมือง อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๖ แก้ไขมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขในการแต่งตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่จะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้ง โดยให้ตัดเงื่อนไขดังกล่าวออกไป แล้วแก้ไขใหม่เป็นว่าไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งก็มีสิทธิไปคัดเลือกผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตพื้นที่ที่ตนไม่มีภูมิลำเนาอยู่ได้ อันเป็นการขัดแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดการกระจายตัวของพรรคการเมืองเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคการเมืองอย่างกว้างขวางทุกเขตเลือกตั้ง

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๗ แก้ไขมาตรา ๔๗ เกี่ยวกับเงื่อนไขของพรรคการเมืองในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยกำหนดว่าจะต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนของพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น แต่มาตรา ๗ ของร่างได้ตัดเงื่อนไขดังกล่าวไป แล้วแก้ไขใหม่เป็นว่า พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด เพียงแต่มีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในจังหวัด โดยไม่ต้องมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น นอกจากนี้ ยังตัดเงื่อนไขในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดว่า จะต้องส่งจากผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นออกไปอีกด้วย จึงขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ แก้ไขมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ เกี่ยวกับวิธีการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ จากเดิมที่กำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองเป็นผู้ลงคะแนนเลือกผู้สมัครตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา แล้วส่งรายชื่อผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุด ๒ ลำดับแรกให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อส่งรายชื่อผู้สมัครดังกล่าวไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบโดยต้องพิจารณาจากผู้มีคะแนนสูงสุดของแต่ละเขตเลือกตั้ง แก้ไขใหม่เป็นว่า ที่ประชุมสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครและไม่ต้องจัดทำรายชื่อผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุด ๒ ลำดับแรก โดยให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบตัวบุคคลที่จะเสนอเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่างมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ดังกล่าว จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีเหตุในการแก้ไขเพิ่มเติมมาจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ เท่านั้น แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเกินเลยไปมากกว่าการแก้ไขบทบัญญัติในสามมาตราดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ ซึ่งร่างฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการเลือกตั้งได้เสนอแก้ไขเพียงให้ยกเลิก (๑) (๒) และ (๓) ในวรรคหนึ่งของมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ เท่านั้น ดังนั้น ร่างที่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา จึงเป็นการแก้ไขนอกขอบเขตของหลักการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีเพียงสามมาตราดังกล่าวอีกด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น ตามคำร้องไม่ได้ระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงและเหตุผลว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอย่างไร ศาลจึงรับคำร้องไว้พิจารณาเฉพาะประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่ เท่านั้น

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

มาตรา ๘๓ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด แต่ยังไม่มีการเลือกตั้งหรือประกาศชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่มีเหตุใด ๆ ที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งร้อยคน ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

มาตรา ๘๖ การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีและการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ใช้จำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสี่ร้อยคน จำนวนที่ได้รับให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน

(๒) จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนตาม (๑) ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน โดยให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง

(๓) จังหวัดใดมีราษฎรเกินจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน

(๔) เมื่อได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดตาม (๒) และ (๓) แล้ว ถ้าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ครบสี่ร้อยคน จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณตาม (๓) มากที่สุด ให้จังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน และให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณนั้นในลำดับรองลงมาตามลำดับจนครบจำนวน สี่ร้อยคน

(๕) จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินหนึ่งคน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็น เขตเลือกตั้งเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี โดยต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ให้ติดต่อกันและต้องจัดให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน

มาตรา ๙๐ พรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ให้มีสิทธิ ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้

การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อพรรคละหนึ่งบัญชี โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองต้องไม่ซ้ำกัน และไม่ซ้ำกับรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัคร รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

การจัดทำบัญชีรายชื่อตามวรรคสอง ต้องให้สมาชิกของพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย โดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง

มาตรา ๙๑ การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ที่จะได้รับเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศ แล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรง กับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละ พรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของ พรรคการเมืองนั้น

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชี รายชื่อ การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ก. ด้านการเมือง

(๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

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

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การออกเสียงลงคะแนน การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งเท่านั้น จึงไม่ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง การมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองแต่อย่างใด จึงไม่มีกรณีที่จะต้องนำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าวมาเป็นประเด็นพิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๑ หรือไม่ คงมีประเด็นต้องวินิจฉัยเพียงว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่ เท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาความเห็นของคณะผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องที่เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในประเด็นต่าง ๆ นั้น แท้จริงแล้วเป็นประเด็นปัญหาการแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมือง โดยในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..)

พ.ศ. ที่มีเนื้อหาแตกต่างไปจากเดิมนั้น จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อ “เจตนารมณ์” ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่ ซึ่งการที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติใดของกฎหมายขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วเป็นอันใช้บังคับไม่ได้นั้น ต้องพิจารณา อย่างรอบคอบและระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง

ประเด็นร่างมาตรา ๓ และมาตรา ๔ กรณีการแก้ไขอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุง พรรคการเมืองในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑๕) และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เดิมที่ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากสมาชิกพรรคการเมือง ไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท แก้ไขเป็นให้เรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองปีละไม่น้อยกว่ายี่สิบบาท และแก้ไขอัตราค่าบำรุงพรรคการเมือง จากบทบัญญัติเดิมที่บัญญัติว่าพรรคการเมืองอาจเรียกเก็บ ค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพตามที่กำหนดในข้อบังคับ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองพันบาท แก้ไขใหม่เป็นให้เรียกเก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท จะเป็นการขัดหรือแย้ง ต่อ “เจตนารมณ์” ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง มาตรา ๙๐ วรรคสาม และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) หรือไม่ นั้น

เห็นว่า เมื่อพิจารณาคำชี้แจงของประธานกรรมการการเลือกตั้งและของอดีตประธาน คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายสาธิต ปิตุเตชะ) ที่ว่า การปรับลดอัตรา ค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง ตามมาตรา ๓ และมาตรา ๔ ดังกล่าว ก็เพื่อที่จะไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองมากเกินไป และเป็นอัตราที่สมาชิกพรรคการเมือง สามารถชำระค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองได้ด้วยตนเอง เพื่อให้พรรคการเมืองขนาดเล็ก สามารถรณรงค์หาสมาชิกพรรคการเมืองได้ไม่ยากจนเกินไป และสามารถก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ได้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งเป็นเหตุผลที่รับฟังได้ และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญก็มีได้ มีมาตราใดบัญญัติเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงพรรคการเมือง รวมทั้งห้ามมิให้มีการแก้ไข ในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ความเห็นของคณะผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องที่ว่า การปรับลดอัตราค่าธรรมเนียม และค่าบำรุงพรรคการเมืองของสมาชิกพรรคการเมืองให้น้อยลงจะทำให้สภาพของพรรคการเมืองต่าง ๆ กลับไปสู่สภาพเดิมที่มีการจ้างคนเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วยการออกเงินค่าธรรมเนียม และค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ อาจจะทำให้กลุ่มทุนสามารถครอบงำพรรคการเมืองได้ง่ายเหมือนเช่นที่เคย เป็นมาแล้วนั้น เป็นเพียงมุมมองที่แตกต่างกับความเห็นของคณะบุคคลที่ทำหน้าที่ในการยกร่างบทบัญญัติ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เท่านั้น การปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง

ของสมาชิกพรรคการเมืองให้น้อยลง จึงไม่ได้เป็นการขัดหรือแย้งต่อ “เจตนารมณ์” ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๕ แก้ไขมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยแก้ไขคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองให้ตัดลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๐) ออก แล้วแก้ไขใหม่เป็นมาตรา ๒๔ (๓) ความว่า “ไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุก ว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิด ตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษ” ประเด็นนี้ผู้เข้าชื่อ เสนอคำร้องอ้างว่า การแก้ไขดังกล่าวเป็นการแก้ไขกฎหมายลดหย่อนลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะ เป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยยินยอมให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้ทำความผิดฐานทุจริต ในเรื่องต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ หากไม่ถึงขั้นถูกจำคุกสามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ ซึ่งเดิม กฎหมายกำหนดว่าหากเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดในฐานความผิดต่าง ๆ ดังกล่าว ไม่ว่าจะลงโทษสถานใดก็ตาม ผู้นั้นจะเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครเป็นสมาชิก พรรคการเมือง ร่างมาตรา ๕ ดังกล่าว จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในอันที่จะพัฒนา พรรคการเมืองให้เป็นสถาบันการเมืองของประชาชน

เห็นว่า ประเด็นนี้ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่เพียงว่า ร่างมาตรา ๕ ดังกล่าวขัดต่อเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญในอันที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันการเมืองของประชาชน ซึ่งแท้จริงแล้วการเป็น สมาชิกพรรคการเมืองย่อมแตกต่างจากการเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ในกรณีที่เป็น “เจ้าหน้าที่ ของรัฐ” กฎหมายอาจมีข้อเรียกร้องถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่เคร่งครัดได้ตามลักษณะของการ ใช้อำนาจรัฐ เช่น คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามระหว่างการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเป็น รัฐมนตรีอาจมีข้อเรียกร้องที่แตกต่างกันได้ แต่การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ใช่เป็นกลไกขององค์กร ของรัฐเหมือนอย่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิก พรรคการเมืองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในลักษณะเดียวกัน อาจจะเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน เกินสมควรแก่เหตุ เพราะโดยทั่วไปแล้วต้องถือว่าการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ของประชาชน การที่สมาชิกพรรคการเมืองคนใดเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกย่อมไม่สามารถ เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทได้อยู่แล้ว ประกอบกับคำชี้แจงของอดีตประธานคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ชี้แจงว่า ตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔ เดิม กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคไว้เท่าเทียมกันกับกรรมการบริหารพรรคจึงเป็นคุณสมบัติที่สูงเกินไป ทั้งที่สมาชิกพรรคกับกรรมการบริหารพรรคมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันมาก ซึ่งเป็นเหตุผลที่รับฟังได้ จึงเห็นว่าการแก้ไขดังกล่าวไม่เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทั้งยังมีผลเป็นการแก้ไขกฎหมายที่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอีกด้วย

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๖ ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จากเดิมที่บัญญัติให้เขตเลือกตั้งในจังหวัดใดที่มีได้เป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่หรือสาขาพรรคการเมือง ถ้าสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นเกินหนึ่งร้อยคน ให้พรรคการเมืองนั้นแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกเป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบได้นั้น ผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องเห็นว่า การตัดสาระสำคัญเกี่ยวกับเงื่อนไขการต้องมีสมาชิกของพรรคการเมืองอยู่ในเขตเลือกตั้งออก โดยแก้ไขเป็นว่าเพียงให้มีสมาชิกอยู่ในจังหวัดจำนวนหนึ่งร้อยคนเท่านั้นโดยไม่จำเป็นต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้ง จะย้อนแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่สมาชิกเป็นผู้คัดเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ โดยสมาชิกที่ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งมีสิทธิไปคัดเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตพื้นที่ที่ตนไม่มีภูมิลำเนาอยู่ ซึ่งเป็นการย้อนแย้งกัน นอกจากนี้ การแก้ไขให้มีสมาชิกในระดับจังหวัดโดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกในระดับเขตเลือกตั้ง จะไม่เป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายตัวเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคการเมืองอย่างกว้างขวางทุกเขตเลือกตั้งด้วย

เห็นว่า การแก้ไขร่างมาตรา ๖ ดังกล่าว แม้อาจมีผลตามที่ผู้ร้องกล่าวก็เป็นได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องอ้างว่า เป็นการย้อนแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่สมาชิกเป็นผู้คัดเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ โดยสมาชิกที่ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งมีสิทธิไปคัดเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตพื้นที่ที่ตนไม่มีภูมิลำเนาอยู่ แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติมาตราใดของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ อันจะทำให้การแก้ไขครั้งนี้เป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพียงการกล่าวอ้างว่าการแก้ไขดังกล่าวเป็นการ

ขัดแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าร่างมาตรา ๖ แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๗ ยกเลิกความในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จากเดิมที่บัญญัติให้พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น ส่วนความในวรรคสองของมาตรา ๔๗ เดิมกำหนดหลักเกณฑ์ให้การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครจากผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น ผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องเห็นว่า ร่างมาตรา ๗ กำหนดให้พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด เพียงมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดนั้นโดยไม่ต้องมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น ทั้งยังตัดหลักเกณฑ์การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดให้ต้องส่งจากผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นออกไปด้วย ร่างมาตรา ๗ ดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ประสงค์ให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยกำหนดให้พรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจะต้องส่งผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย

เห็นว่า ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) กล่าวคือ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสอง บัญญัติว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้ง

มาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และมาตรา ๒๕๘ บัญญัติว่า ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ ก. ด้านการเมือง (๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผย และตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราดังกล่าวมีหลักการพื้นฐานที่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะประเด็นเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง การตรากฎหมายจึงต้องมีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ตามมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) แต่อย่างไรก็ตาม เฉพาะกรณีตามมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒) ซึ่งเป็นมาตราที่กำหนดไว้ในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ เป็นบทมาตราที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองให้เป็นไปในทิศทางที่กำหนด โดยใช้เป็นเกณฑ์ให้รัฐสภาตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหมวดนี้เท่านั้น จึงไม่อาจนำมาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง ที่กำหนดให้กฎหมายจะต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๗ วรรคสอง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งพรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครจากผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งด้วยนั้น การกำหนดดังกล่าวเป็นการสอดคล้องกับข้อเรียกร้องของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง ดังนั้น เมื่อร่างมาตรา ๗ กำหนดให้พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดมีเพียงสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด โดยไม่ต้องมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย และตัดหลักเกณฑ์การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดให้ต้องส่งจากผู้ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นออก จึงมีปัญหาว่าบทบัญญัติของร่างมาตรา ๗ ดังกล่าว จะถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๔๕ วรรคสอง ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่เรียกร้องแต่เพียงว่า กฎหมายจะต้องมีกระบวนการ

ให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การที่กำหนดให้มีเพียงสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดโดยไม่ต้องมีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น จึงยังไม่ทำให้ร่างมาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะกรณีดังกล่าวไม่ใช่ข้อเรียกร้องโดยตรงของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง กรณีจึงเป็นเพียงร่างมาตรา ๗ ดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดน้อยกว่าหลักเกณฑ์เดิม ยังไม่อาจถือว่าร่างมาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ซึ่งการแก้ไขวิธีการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จากเดิมที่กำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองเป็นผู้ลงคะแนนเลือกผู้สมัครตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา แล้วส่งรายชื่อผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุด ๒ ลำดับแรกให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อผู้สมัครดังกล่าวไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อความเห็นชอบ โดยต้องพิจารณาจากผู้มีคะแนนสูงสุดของแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยแก้ไขใหม่ในร่างมาตรา ๙ และร่างมาตรา ๑๐ เป็นให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะเสนอเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อ “เจตนารมณ์” ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาคำชี้แจงของอดีตประธานคณะกรรมการฯ ที่ว่า มาตรา ๙ ของร่าง ได้กำหนดกระบวนการและกลไกการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จะต้องเป็นรายชื่อผู้สมัครที่สมาชิกพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ และในขณะเดียวกันการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งนั้น จะต้องนำความคิดเห็นของสมาชิกพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาด้วย ส่วนมาตรา ๑๐ ของร่าง ได้กำหนดกระบวนการและกลไกในการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จะต้องเป็นรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สมาชิกพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ และในขณะเดียวกันการพิจารณาให้ความเห็นชอบและการจัดลำดับบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ก็จะต้องนำความคิดเห็นของสมาชิกพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาด้วย โดยยังคงหลักการที่ให้อำนาจสุดท้ายในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งอยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเช่นเดิม ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ การเปลี่ยนแปลงวิธีการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมือง ในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากการลงคะแนนเป็นมติของสมาชิกพรรค มาเป็นการให้สมาชิกพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อเป็นการลดขั้นตอนในการดำเนินการจากเดิมที่มี หลายขั้นตอน ส่งผลต้องประมาณในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งกระทบต่อพรรคการเมือง พรรคขนาดเล็กหรือพรรคที่ก่อตั้งขึ้นใหม่เป็นอย่างมาก จึงเป็นเหตุผลที่รับฟังได้ ประเด็นนี้จึงเป็นเพียง มุมมองที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลที่ทำหน้าที่ในการยกร่างบทบัญญัติในมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ กับบุคคลที่ทำหน้าที่ ในการยกร่าง มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เท่านั้น ซึ่งทั้งสองกรณีก็ยังคงอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง มิได้เป็นการขัดหรือแย้งต่อ “เจตนารมณ์” ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๒๕๘ ก. ด้านการเมือง (๒)



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ