

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๑

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๑

วันที่ ๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) โดยมีข้อเท็จจริงตามหนังสือและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ รักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทย และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องสรุปความได้ว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมกับประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ โดยผู้ร้องเรียนทั้งสองกล่าวอ้างว่า



คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวที่ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ มีผลเป็นการยกเลิกและแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ในสาระสำคัญหลายประการ กล่าวคือ มีการแก้ไขเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีอยู่เดิม ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปต้องมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และต้องชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิก ให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น อีกทั้งยังกำหนดให้พรรคการเมืองต้องแจ้งนายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วไม่สามารถประชาสัมพันธ์เพื่อสื่อสารสร้างความเข้าใจกับสมาชิกที่ประสงค์จะยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไปได้ เนื่องจากข้อ ๔ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังกล่าวห้ามมิให้พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ จัดให้มีการประชุมใหญ่ รวมทั้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด การประชุมสมาชิกพรรคการเมือง หรือการดำเนินการอื่นใดในทางการเมือง นอกจากนั้น ยังเป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เท่านั้นที่สรรหาสมาชิกพรรคการเมืองได้นับแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๑ และยังกำหนดมาตรการในการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ง่ายกว่าการยืนยันการเป็นสมาชิกของสมาชิกพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วที่บังคับให้การยืนยันต้องทำเป็นหนังสือ ทั้งมีการแก้ไขเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด โดยเฉพาะมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง มีผลทำให้ไม่มีบทบัญญัติรับรองการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่งผลให้พรรคการเมืองที่จดทะเบียนไว้ตามกฎหมายเดิมไม่มีสาขาพรรคการเมืองอีกต่อไป หากแต่กำหนดให้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด และจะต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ให้ครบถ้วนภายใต้เงื่อนไขและเงื่อนไขที่จำกัด นอกจากนี้ การออกคำสั่ง



หัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติดังกล่าวไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ และมีได้กระทำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องเรียนทั้งสองจึงขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ร้องเห็นว่า คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ ให้การรับรองไว้ อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล สถานะทางสังคม และความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้รับรองและคุ้มครองไว้ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) หรือไม่ เห็นว่า เป็นกรณีที่ พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ รักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทย และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ร้องเรียนต่อผู้ร้อง โดยกล่าวอ้างว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง และร้องเรียนว่าคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร้องมีความเห็นว่าคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ให้เกิดการรับรองและคุ้มครองการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕



อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล สถานะทางสังคม และความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้รับรองและคุ้มครองไว้ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับไว้พิจารณาและมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ รักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทย และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ จัดทำความเห็นเป็นหนังสือและข้อมูลที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการการเลือกตั้ง พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ รักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ยื่นความเห็นเป็นหนังสือและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับรวมไว้ในสำนวน สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ให้ความเห็นว่าเมื่อราชกิจจานุเบกษาได้เผยแพร่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อำนวยความสะดวกและตอบข้อสอบถามของพรรคการเมือง จำนวน ๑๒ พรรค ซึ่งเป็นไปตามข้อ ๗ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวที่บัญญัติว่า “ในกรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือคำสั่งนี้ ให้หารือคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แล้วแต่กรณี” และพระราชบัญญัติ



- ๕ -

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓ ประกอบระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการสอบถามและการตอบข้อสอบถามของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และในกรณีที่เป็นข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มอบหมายให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหนังสือหารือไปยังหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วยแล้ว นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดประชุมชี้แจงแนวทางการดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวให้กับพรรคการเมืองที่ยังดำเนินกิจการอยู่เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๑ เพื่อซักซ้อมทำความเข้าใจ

๒. พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ รักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทย ให้ความเห็นว่าการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๒ ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้โดยเฉพาะและเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่จะพิจารณาและให้ความเห็นชอบการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ จะบัญญัติให้อำนาจแก่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ ก็ตาม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ กล่าวคือ มิได้เป็นไปเพื่อการปฏิรูปการเมือง แต่เป็นการทำลายพรรคการเมือง ระบบสมาชิกพรรคการเมือง และสาขาพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิม โดยการลบล้างสิทธิและสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมือง สร้างภาระให้แก่สมาชิกพรรคการเมือง อีกทั้งมีผลเป็นการยกเลิกสาขาพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมทั้งหมด นอกจากนี้ เหตุผลและข้ออ้างในการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง เนื่องจากนายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่ตรวจสอบความซำ้ซ้อนของสมาชิกพรรคการเมือง และในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งรายงานว่



ไม่มีรายชื่อสมาชิกพรรคการเมืองซ้ำซ้อนกันแต่อย่างใด ประกอบกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคการเมือง ผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจึงมีตัวตนที่ชัดเจนและสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วยความสมัครใจ อีกทั้งเนื้อหาของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ กล่าวคือ มีผลเป็นการลบล้างสิทธิความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมทั้งหมด และกำหนดเงื่อนไขให้สมาชิกพรรคการเมืองปฏิบัติซึ่งเป็นการเพิ่มภาระและจำกัดสิทธิเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองเกินความจำเป็นและเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งยังสร้างความแตกต่างระหว่างความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมกับการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวยังขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เพราะเป็นการออกคำสั่งโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล และเป็นการออกกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษแก่บุคคล ขาดความชัดเจนและแน่นอน

๓. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ให้ความเห็นและความเห็นเพิ่มเติมว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ เนื่องจากมิใช่กรณีจำเป็นเพื่อการปฏิรูปประเทศและมิได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ และมาตรา ๑๓๒ (๒) นอกจากนี้ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยกำหนดให้การประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองจะกระทำได้ต่อเมื่อมีหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าสี่สาขาเข้าร่วมเป็นองค์ประชุมด้วย แต่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวได้ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ (๗) ที่รับรองให้สาขาพรรคการเมืองมีสถานะตามกฎหมาย จึงส่งผลให้พรรคการเมืองไม่มีสาขาพรรคการเมืองอีกต่อไป ทำให้พรรคการเมืองจำนวนหนึ่งไม่สามารถจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและไม่สามารถจัดให้มีการประชุมใหญ่พรรคการเมืองได้ อีกทั้งยังขัดต่อหลักนิติธรรมเนื่องจากการตรากฎหมายย้อนหลังให้เป็นโทษแก่สมาชิกพรรคการเมือง



ทำลายหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองด้วยการกำหนดเงื่อนไขที่เพิ่มภาระเกินสมควรให้แก่สมาชิกพรรคการเมืองและหัวหน้าพรรคการเมือง และทำให้สมาชิกพรรคการเมืองสูญเสียสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมือง รวมทั้งสิทธิในการคัดเลือกตัวแทนสาขาพรรคการเมือง สิทธิการลงคะแนนเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และสิทธิในการเสนอความเห็นในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง ทั้งนี้ พรรคประชาธิปัตย์ได้แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวว่า พรรคประชาธิปัตย์มีสมาชิกยื่นขอยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง จำนวน ๑๐๔,๓๕๑ คน จากจำนวนทั้งสิ้น ๒,๕๐๐,๐๐๐ คน ทำให้สมาชิกที่ไม่ได้แจ้งยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวอันเป็นการลิดรอนสิทธิอันชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ การกำหนดระยะเวลาที่ให้พรรคการเมืองต้องแจ้งรายละเอียดการยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดการยืนยันสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑ นั้น ระยะเวลาเพียงสามสิบวันในการตรวจสอบความสมบูรณ์ของเอกสารที่สมาชิกยืนยัน จำนวน ๑๐๔,๓๕๑ คน ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ พรรคประชาธิปัตย์จึงต้องจ้างนักศึกษากว่า ๑๓๐ คน เพื่อช่วยในการตรวจสอบเอกสารและบันทึกข้อมูลลงบนฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อส่งนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งขณะนี้ยังไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่า จะดำเนินการแล้วเสร็จทันตามกำหนดกรอบระยะเวลาหรือไม่ จึงเป็นการเพิ่มภาระเกินสมควรแก่เหตุให้แก่พรรคการเมือง และเป็นการตรากฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและขัดต่อหลักนิติธรรม

๔. หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ให้ความเห็นว่าการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวเป็นไปเพื่อการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ก. (๒) จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ และเป็นที่สุดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ แม้ว่าคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีผลเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และ



มาตรา ๑๔๑ แต่ก็ต้องถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ และเป็นที่สุด และยอมทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ที่แก้ไขแล้วนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุดด้วย ผู้ร้องจึงไม่มีหน้าที่และอำนาจที่จะรับเรื่องร้องเรียนของรักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทยและหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ไว้เพื่อพิจารณา และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ นอกจากนี้ ความที่ใช้แทนในมาตรา ๑๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังคงให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของสมาชิกพรรคการเมืองทุกประการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และเป็นการให้สิทธิแก่สมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวได้มีโอกาสทบทวนตนเองว่า ยังคงมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปหรือไม่ ด้วยความรอบคอบ ด้วยความชัดเจน ด้วยความเป็นอิสระ และโดยสมัครใจ ไม่เป็นการลิดรอนสิทธิของสมาชิกพรรคการเมือง ไม่เป็นการเพิ่มภาระเกินสมควรแก่สมาชิกพรรคการเมือง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติแก่สมาชิกพรรคการเมืองโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด และหากพิจารณาถึงผลที่จะได้รับเพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ ย่อมจะทำให้การจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองเป็นไปโดยถูกต้อง เรียบร้อย เป็นปัจจุบัน ไม่เกิดความยุ่งยากสับสน หรือความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้ว หรือระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วกับพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว นั้น ไม่มีลักษณะเป็นการลิดรอนเสรีภาพและการมีส่วนร่วมในการตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพิ่มภาระในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองใหม่เกินสมควรแก่เหตุ และเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมกับพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมแต่อย่างใด แต่เป็นเรื่องที่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นแล้วสามารถดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลา อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวยังให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะขยายระยะเวลาดำเนินการเพิ่มเติมอีกได้ ทั้งนี้ หากพิจารณาเจตนารมณ์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวที่ปรากฏในคำปรารภ ย่อมเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวเป็นวิธีการเพื่อให้เกิดผลในการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ โดยมุ่งประสงค์ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นแล้วและพรรคการเมือง



ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่พรรคการเมืองของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือนายทุน รวมทั้งเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นแล้วและพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาหนังสือของผู้ร้อง เอกสารประกอบ และความเห็นเป็นหนังสือพร้อมข้อมูลที่เกี่ยวข้องของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามหนังสือของผู้ร้อง ดังนี้

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ในหลักการที่ว่า นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ครอบคลุมถึงการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น แม้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังไม่มีตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ



หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระงับเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายดังปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวว่า โดยที่รัฐธรรมนูญให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง จึงกำหนดวิธีการจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

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



พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ เป็นบทเฉพาะกาล ซึ่งบัญญัติว่า “ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังคงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ โดยให้ถือว่าพรรคการเมืองดังกล่าวมีสมาชิกตามที่ปรากฏในทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่สำนักงานจัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐” ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๗/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ข้อ ๑ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังคงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ เป็นสมาชิก และยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นต่อไป และให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิก ให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น และให้พรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว” ซึ่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีเหตุผลและเจตนารมณ์ในความตอนหนึ่งว่า “เพื่อให้มาตรการเกี่ยวกับพรรคการเมืองได้ผลในการปฏิรูปตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘



- ๑๒ -

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพื่อให้การจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง พร้อมทั้ง
การแสดงหลักฐานยืนยันตัวบุคคล ที่อยู่ เจตนารมณ์และการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นไป
โดยถูกต้องเรียบร้อย เป็นปัจจุบัน ไม่เกิดความยุ่งยากสับสนหรือความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมือง
ที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วไม่ว่าจะมีสมาชิกจำนวนมากหรือน้อย และระหว่างพรรคการเมืองเหล่านั้น
กับพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ จึงควรให้เสรีภาพแก่บุคคลในการที่จะพิจารณาตรวจสอบกฎหมาย
และข้อบังคับต่าง ๆ เสียใหม่ และทบทวนการตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง
โดยรอบคอบ ชัดเจน อิศระและสมัครใจ ไม่อยู่ภายใต้ความกดดันหรือข้อผูกพันใด ๆ ด้วยการ
เป็นฝ่ายยืนยันเจตนารมณ์ โดยมีได้มีการสลายสมาชิกภาพแล้วเริ่มต้นใหม่ทั้งหมดแต่อย่างใด
ซึ่งหากพรรคการเมืองใดมีสมาชิกถูกต้องครบถ้วนตามลักษณะดังกล่าวอยู่แล้ว ไม่ควรได้รับการ
การกระทบกระเทือนมากนัก ” บทบัญญัติมาตรา ๑๔๐ ที่แก้ไขเพิ่มเติมจึงเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับ
การจัดตั้งพรรคการเมืองและบริหารพรรคการเมือง โดยให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมือง
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังคงอยู่ในวันก่อน
วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔
เป็นสมาชิกและยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นต่อไป และให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติ
และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปมีหนังสือ
ยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มี
ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่
๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิก
ให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกพรรคการเมืองนั้น และให้พรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายใน
สามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว เห็นได้ว่า การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญสำหรับประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด



ด้วยความสมัครใจโดยแท้จริงนั้น จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อบุคคลสามารถเปรียบเทียบหลักการ จุดมุ่งหมาย และแนวนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยละเอียดถี่ถ้วนแล้วจึงตัดสินใจว่าพรรคการเมืองใด มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเจตจำนงของตน การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา ๑๔๐ ดังกล่าว จึงเป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการตัดสินใจเลือกและมอบความไว้วางใจของตน แก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งโดยผ่านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น อันเป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตลอดจนการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีการจัดทำทะเบียน สมาชิกพรรคการเมืองให้ถูกต้องสมบูรณ์ ไม่ซ้ำซ้อนและเป็นปัจจุบัน จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนา สถาบันพรรคการเมืองในเรื่องการดำรงอยู่ของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นการยืนยันถึงการสนับสนุน ของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จึงมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเมือง โดยเป็นการให้เสรีภาพแก่สมาชิกของพรรคการเมืองที่จัดตั้ง และยังคงดำรงอยู่ในวันก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับ ได้มีโอกาสทบทวนตนเองว่า ยังคงมีเจตนาสมัครใจอันแน่วแน่ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปอย่างเป็นอิสระและสมัครใจ ประกอบกับข้อ ๖ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวได้กำหนดว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจกำหนด โดยทำเป็นประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ และจะกำหนดให้การที่พรรคการเมือง จะต้องแจ้งหรือรายงานเรื่องใดต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองอาจกระทำ โดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นด้วยตนเองก็ได้” อันเป็นมาตรการรองรับเพื่ออำนวยความสะดวกแก่พรรคการเมืองตามประกาศนายทะเบียน พรรคการเมือง เรื่อง วิทยุรายงานทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์ยืนยันการเป็นสมาชิก พรรคการเมืองต่อไป ลงวันที่ ๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ และประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิทยุรายงานทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์ยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไป (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑ อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อผู้ร้อง ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม



๒๕๖๑ แล้วว่า ในส่วนการแสดงหลักฐานการไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ นั้น สมาชิกผู้นั้นอาจรับรองตนเองได้ว่าไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ โดยกำหนดให้นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองและจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงกับความเป็นจริง สำหรับการยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๔๐ กำหนดเพียงให้มีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิก ซึ่งมีได้กำหนดวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น สมาชิกพรรคการเมืองจึงสามารถส่งหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใดก็ได้ ทั้งนี้ วิธีการดังกล่าวจะต้องมีข้อความที่เป็นสาระสำคัญอันเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และต้องสามารถยืนยันและสามารถพิสูจน์ตัวบุคคลได้ บทบัญญัติมาตรา ๑๔๐ จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมือง แต่เป็นมาตรการที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และยังคงให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๕ ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ รวมทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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



พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง โดยพรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก ให้พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ ดำเนินการในเรื่องและภายในระยะเวลา ดังต่อไปนี้ ... (๕) จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในกำหนดเวลาตาม (๔)” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าพรรคการเมือง ไม่สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการอาจมีมติให้ ขยายระยะเวลาตามวรรคหนึ่งออกไปได้อีกหนึ่งเท่าของระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแต่ละเรื่อง เมื่อครบระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือครบระยะเวลาที่คณะกรรมการมีมติให้ขยาย แล้วแต่กรณี ให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จสิ้นสภาพลง ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมือง ยังปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๔) และ (๕) ไม่ครบถ้วน จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้” ซึ่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีเหตุผลและเจตนารมณ์ในความตอนหนึ่งว่า “สมควรขยายกำหนดเวลาตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๔๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดเวลาดังกล่าวอาจขยายได้อยู่แล้วเป็นกรณี ๆ ไป โดยได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนพรรคการเมือง แต่เพื่อให้ทุกพรรคการเมืองได้รับประโยชน์เสมอกัน จึงควรได้รับการพิจารณาไปพร้อมกัน อนึ่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้พิจารณาด้วยว่ากิจกรรม ที่กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการนั้นล้วนมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองทั้งสิ้น เพราะมุ่งจะให้พรรคการเมืองทั้งที่จัดตั้งขึ้นแล้วและที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมือง ของประชาชน กล่าวคือ ประกอบด้วยสมาชิกที่มีความผูกพันกับพรรคการเมือง มีการชำระค่าบำรุง พรรคการเมือง มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และกระจายอยู่ทั่วไปในทุกเขตพื้นที่ที่จะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นมาตรการใหม่ที่ไม่เคย มีมาก่อน” เห็นได้ว่า การดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๑ นั้น เป็นกระบวนการที่มีความจำเป็นสำหรับพรรคการเมือง เนื่องจากสาขา

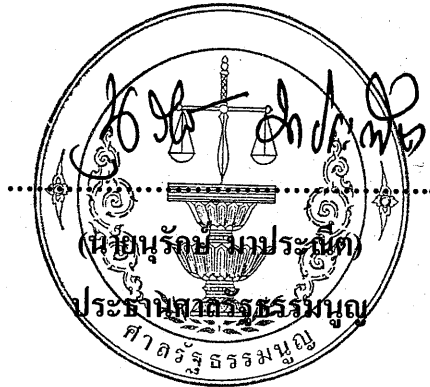


พรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเป็นกลไกรองรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่ทั่วประเทศ โดยผ่านการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอันเป็นฐานมวลชนที่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการความเป็นพรรคการเมืองของประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกรอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง แม้การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวอาจจะกระทบต่อพรรคการเมืองอยู่บ้างในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่กฎหมายก็ได้ยืดหยุ่นและผ่อนปรนให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีมติขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มีองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ตามมาตรานี้ที่มีผลกระทบต่อพรรคการเมือง โดยให้พรรคการเมืองที่ไม่เห็นด้วยสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสาม อันเป็นการรับรองการใช้สิทธิทางศาลของพรรคการเมือง ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และเป็นไปตามหลักนิติธรรมอีกด้วย บทบัญญัติมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองจนเกินสมควรแก่เหตุ แต่เป็นมาตรการที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ทั้งยังคงให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๕ ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ รวมทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕



- ๑๗ -

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไข
เพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการ
ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕
มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ





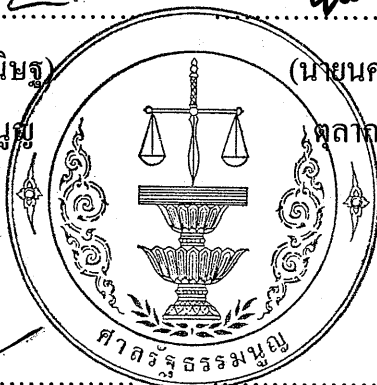
(คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๑)

(นายจรยุทธ กักศิรนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายชัช ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ