

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบาย และการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง รวมทั้งจะต้องมีมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ขึ้นใช้บังคับ เพื่อกำหนดวิธีการจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองภายใต้ระบบการเลือกตั้ง รูปแบบใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งผ่านการออกเสียงประชามติดังกล่าว โดยมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อให้การจัดตั้ง การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งมีมาตรการ กำกับให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำ หรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิก ของพรรคการเมือง

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

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาล มาตรา ๑๔๐ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองและบริหารพรรคการเมืองซึ่งใช้บังคับ ในช่วงเปลี่ยนผ่านของระบบการเมืองโดยเฉพาะ เดิมบัญญัติว่า “ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็น พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังคง ดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรง ตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงเป็นคณะกรรมการบริหาร พรรคการเมืองเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ โดยให้ถือว่าพรรคการเมืองดังกล่าวมีสมาชิกตามที่ ปรากฏในทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่สำนักงานจัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐” ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง โดยให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็น พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังคง ดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ เป็นสมาชิก และยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นต่อไป และให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิก ให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น และให้พรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว” โดยการแก้ไขดังกล่าวมีเหตุผลและเจตนารมณ์ปรากฏในความตอนหนึ่งว่า “...เพื่อให้มาตรการเกี่ยวกับพรรคการเมืองได้ผลในการปฏิรูปตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพื่อให้การจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง พร้อมทั้งการแสดงผลฐานยืนยันตัวบุคคล ที่อยู่ เจตนารมณ์ และการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อย เป็นปัจจุบัน ไม่เกิดความยุ่งยากสับสน หรือความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วไม่ว่าจะมีสมาชิกจำนวนมากหรือน้อย และระหว่างพรรคการเมืองเหล่านั้นกับพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ จึงควรให้เสรีภาพแก่บุคคลในการที่จะพิจารณาตรวจสอบกฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ เสียใหม่ และทบทวนการตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง โดยรอบคอบ ชัดเจน อิศระและสมัครใจ ไม่อยู่ภายใต้ความกดดันหรือข้อผูกพันใด ๆ ด้วยการเป็นฝ่ายยืนยันเจตนารมณ์ โดยมีได้มีการสลายสมาชิกภาพแล้วเริ่มต้นใหม่ทั้งหมดแต่อย่างใด ซึ่งหากพรรคการเมืองใดมีสมาชิกถูกต้องครบถ้วนตามลักษณะดังกล่าวอยู่แล้ว ไม่ควรได้รับการกระทบกระเทือนมากนัก...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญสำหรับพลเมืองในระบบการปกครองโดยผู้แทน (representative government) ในระบบการปกครองที่การใช้อำนาจสูงสุดในทางการเมืองมิได้กระทำโดยพลเมืองเองโดยตรง หากแต่พลเมืองผู้ออกเสียงเลือกตั้งร่วมกันมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้แก่เหล่าผู้แทนที่ตนได้เลือกตั้งขึ้นมา ผู้แทนจึงเป็นบุคคลที่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งเชื่อถือไว้วางใจให้ทำหน้าที่สะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มคนที่หลากหลายในสังคมหรือสะท้อนผลประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวม ภายใต้ระบบการปกครองโดยผู้แทน

การรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมในการแข่งขันเลือกตั้งทั่วไปเป็นการใช้เสรีภาพทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่ง เสรีภาพในเรื่องดังกล่าวหมายถึงรวมถึงการที่พลเมืองมีโอกาสรับฟังแนวนโยบายของพรรคต่าง ๆ ที่นำเสนอแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม รวมถึงความมีอิสระในการพิจารณาไตร่ตรองทางเลือกที่พรรคการเมืองเหล่านั้นนำเสนอ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสำคัญก่อนที่ปัจเจกบุคคลจะตัดสินใจอ้างอิงตนเองกับจุดยืนของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง (party identification) ด้วย

การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่ง ๆ ด้วยความสมัครใจโดยแท้จริงนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อบุคคลได้พิจารณาเปรียบเทียบหลักการ คุณค่า จุดมุ่งหมาย ตลอดจนแนวนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยถี่ถ้วนแล้ว เพราะการที่บุคคลจะตัดสินใจว่าพรรคการเมืองใดมีความเหมาะสมมากที่สุดสำหรับมอบหมายความไว้วางใจให้ผลักดันประเด็นสาธารณะที่สอดคล้องกับเจตจำนงของตนนั้นย่อมต้องอาศัยการพิจารณาไตร่ตรองข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกทั้งหมดที่มีอยู่ในขณะนั้นเป็นพื้นฐานตามหลักการที่ได้กล่าวมานี้ การกำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองซึ่งดำรงอยู่ในวันก่อนที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง ย่อมถือเป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการตัดสินใจเลือกมอบหมายความไว้วางใจของตนให้แก่พรรคใดพรรคนั้น ผ่านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองซึ่งตนพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความเหมาะสมที่สุดในการทำหน้าที่ผลักดันมาตรการทางนโยบายในเรื่องที่ตนปรารถนาให้บรรลุผล

ในอีกทางหนึ่งบทบัญญัติดังกล่าวยังถือเป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงจุดยืนสนับสนุนพรรคการเมืองเมื่อเวลาผ่านไปและบริบทแวดล้อมทางการเมืองแตกต่างออกไปจากเดิมอีกด้วย การเปลี่ยนแปลงจุดยืนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นผ่านแบบแผนพฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้งซึ่งมีลักษณะผันแปรอยู่เสมอ กล่าวคือ เมื่อบริบทแวดล้อมและภูมิทัศน์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไปสู่ลักษณะใหม่ การแบ่งข้างถือฝ่ายพรรคการเมืองในหมู่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (party realignments) ก็มักจะเปลี่ยนแปลงจากที่เคยปรากฏอยู่เดิมตามไปด้วย ความผันแปรในการสนับสนุนพรรคการเมืองเป็นผลจากปัจจัยหลากหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการที่พลเมืองได้รับข้อมูลข่าวสารมากขึ้น หรือมีระดับการศึกษาทางการเมืองสูงขึ้น การแบ่งกลุ่มฝักฝ่ายทางการเมือง

ในสังคมวงกว้าง การเปลี่ยนแปลงกติกาของระบบการเมืองโดยรวม การมีระบบเลือกตั้งแบบใหม่ การประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองฉบับใหม่ ระดับการแข่งขันของพรรคการเมือง ตลอดจน การสลายตัวของระบบพรรคการเมืองเดิมและการเกิดพรรคการเมืองใหม่ๆ ดังนั้น การตรากฎหมาย ว่าด้วยพรรคการเมืองโดยกำหนดเงื่อนไขและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตลอดจนการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีการจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองจึงมีความสำคัญ ต่อการพัฒนาสถาบันพรรคการเมืองในแง่ที่ว่า การดำรงอยู่ของสมาชิกพรรคการเมืองเป็นหลักฐานยืนยัน ถึงการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองนั้น โดยนัยนี้ สมาชิกพรรคการเมือง จึงเป็นทั้งบ่อเกิดแห่งความชอบธรรมในการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง และเป็นแหล่งที่มาของ ทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองด้วย เพราะสมาชิกพรรคการเมือง ย่อมเป็นฐานรองรับการจัดโครงสร้างระบบการดำเนินงานภายในพรรคการเมือง การเลือกผู้นำพรรค การคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง การระดมทุน การสรรหาบุคลากร การระดมผู้สนับสนุนในการรณรงค์ หาเสียง การขยายสาขาพรรค การดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ชุมชน การหลอมรวมผลประโยชน์ของกลุ่มคน ในพื้นที่ให้กลายเป็นประเด็นนโยบาย ตลอดจนการให้ความรู้ทางการเมือง

การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจึงมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปด้านการเมือง ประกอบกับในข้อ ๖ ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว ได้กำหนดว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจกำหนด โดยทำเป็นประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ และจะกำหนดให้การที่พรรคการเมืองจะต้องแจ้งหรือรายงานเรื่องใด ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองอาจกระทำโดยระบบเทคโนโลยี สารสนเทศหรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมาขึ้นด้วยตนเองก็ได้” อันเป็นมาตรการรองรับ ในส่วนของการอำนวยความสะดวกแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งนายทะเบียน พรรคการเมืองได้ออกประกาศแจ้งให้พรรคการเมืองทุกพรรคได้ทราบถึงวิธีการรายงานทะเบียนสมาชิก พรรคการเมืองที่ประสงค์ยืนยันการเป็นสมาชิกแล้ว และในการแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ นั้น สมาชิกผู้นั้นอาจรับรองตนเองได้ว่าไม่มีลักษณะต้องห้าม สำหรับวิธีการยืนยันการเป็นสมาชิก สมาชิกสามารถส่งหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกในรูปแบบ อิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใดที่สามารถยืนยันและพิสูจน์ตัวบุคคลได้ อีกทั้งยังใช้บังคับเป็นการทั่วไป กับสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองทุกพรรคที่จัดตั้งและยังดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๐ โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว จึงไม่มีลักษณะเป็นการลิดรอนเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ และไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมือง และพรรคการเมืองเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล สถานะทางสังคม และความคิดเห็นทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ 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

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาล มาตรา ๑๔๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ซึ่งใช้บังคับในช่วงเปลี่ยนผ่านของระบบการเมืองโดยเฉพาะ เดิมบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๗) โดยกำหนดให้พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ ต้องดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ในกรณีที่ได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ถือว่าเป็นการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้และให้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แล้วให้แจ้งเป็นหนังสือยืนยันให้นายทะเบียนทราบภายในระยะเวลาดังกล่าวด้วย และวรรคสองบัญญัติว่า ระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายออกไปตามที่จำเป็นได้ และเมื่อครบระยะเวลาแล้ว พรรคการเมืองใด

ยังมีได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จให้สิ้นสภาพไป ทั้งนี้ ในระหว่างที่พรรคการเมืองยังจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไม่ครบถ้วนจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง โดยให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔๑ และบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) โดยกำหนดให้ในวาระเริ่มแรก พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ ต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีการยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๓/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ ๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ และวรรคสองบัญญัติว่า ระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายออกไปได้ และเมื่อครบระยะเวลาแล้ว พรรคการเมืองใดยังมีได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จให้สิ้นสภาพลง ทั้งนี้ ในระหว่างที่พรรคการเมืองยังจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดไม่ครบถ้วนจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ โดยการแก้ไขดังกล่าวมีเหตุผลและเจตนารมณ์ปรากฏในความตอนหนึ่งว่า “...สมควรขยายกำหนดเวลาตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๔๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดเวลาดังกล่าวอาจขยายได้อยู่แล้วเป็นกรณี ๆ ไป โดยได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนพรรคการเมือง แต่เพื่อให้ทุกพรรคการเมืองได้รับประโยชน์เสมอกันจึงควรได้รับการพิจารณาไปพร้อมกัน อนึ่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้พิจารณาด้วยว่ากิจกรรมที่กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการนั้นล้วนมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองทั้งสิ้นเพราะมุ่งจะให้พรรคการเมืองทั้งที่จัดตั้งขึ้นแล้วและที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชน กล่าวคือ ประกอบด้วยสมาชิกที่มีความผูกพันกับพรรคการเมือง มีการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และกระจายอยู่ทั่วไปในทุกเขตพื้นที่ที่จะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นมาตรการใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดนั้น เป็นกระบวนการที่มีความจำเป็นสำหรับพรรคการเมืองทั้งหลาย เนื่องจากสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเป็นกลไกรองรับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ของพลเมืองในพื้นที่ทั่วประเทศผ่านช่องทางการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองต่าง ๆ กล่าวคือ การมีสาขาพรรคการเมืองกระจายตัวอยู่ในทุกจังหวัดเป็นหลักประกันว่ากลุ่มคนที่มีเป้าประสงค์ในผลประโยชน์ร่วมกันภายใต้ประเด็นนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ จะสามารถรวมตัวกันผลักดันเจตจำนงร่วมในระดับพื้นที่เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองระดับชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยผ่านองค์กรของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก การจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับพรรคการเมืองใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นและดำรงอยู่บนฐานของสมาชิกของพรรคอันเป็นฐานมวลชนที่กระจายตัวอยู่ในทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ (mass party) ฉะนั้น พรรคการเมืองที่มีสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดครบถ้วนย่อมสามารถดำเนินกิจกรรมทั้งปวงได้โดยการมีส่วนร่วมของสมาชิก มีตั้งแต่การเข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรค การร่วมสรรหาผู้นำพรรค การร่วมเลือกสรรผู้ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ภายในพรรค การร่วมคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรค การร่วมจัดทำคำแถลงนโยบายพรรคในการแข่งขันเลือกตั้ง การร่วมกิจกรรมรณรงค์ของพรรค การระดมสมาชิกพรรค การระดมทรัพยากรสำหรับดำเนินกิจการของพรรค และการแสดงฉันทามติรับรองการตัดสินใจเข้าร่วมเป็นพันธมิตรพรรคร่วมรัฐบาล เป็นอาทิ ในทางตรงกันข้าม พรรคการเมืองที่มีการดำเนินกิจกรรมของตนได้โดยปราศจากสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดอย่างครบถ้วนย่อมจะมีลักษณะเป็นพรรคการเมืองที่มีได้ตั้งอยู่บนฐานการดำรงอยู่ของสมาชิกของพรรค หรือแม้จะมีสมาชิกพรรคปรากฏให้เห็นอย่างเป็นทางการ แต่บทบาทของสมาชิกพรรคการเมืองนั้นไม่มีส่วนสำคัญในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค ตลอดจนการระดมทรัพยากรและบุคลากรในการบริหารกิจการภายในและดำเนินกิจกรรมของพรรค ลักษณะดังกล่าวมานี้ย่อมบ่งชี้ถึงการเป็นพรรคการเมืองที่ดำรงอยู่และบริหารกิจการภายใต้การผูกขาดบทบาทของคณะผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองนั้น หรือการครอบงำโดยกลุ่มบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น (cartel party) จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปด้านการเมือง เป็นกฎเกณฑ์ที่มีความมุ่งหมายในการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองและเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตลอดจนให้หลักประกันว่าสมาชิกพรรคการเมืองจะได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมถึงมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้การบริหารกิจการของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผย

และตรวจสอบได้ อีกทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจขยายเวลาดำเนินการได้อีกในกรณีที่พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลา การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจึงไม่เป็นการเพิ่มภาระในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทน พรรคการเมืองประจำจังหวัดจนเกินสมควรแก่เหตุ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุแห่งความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกันแต่ประการใด ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ