

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา 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

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

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมีเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อให้การจัดตั้ง การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้ง

มีมาตรการกำกับให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำ หรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกของพรรคการเมือง ซึ่งบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๔๐ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองและบริหารพรรคการเมือง โดยให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังคงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ ยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ โดยให้ถือว่าพรรคการเมืองดังกล่าวมีสมาชิกตามที่ปรากฏในทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่สำนักงานจัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

ส่วนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีเหตุผลและเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งโดยสรุปได้ว่า โดยที่กิจกรรมที่กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการนั้นล้วนมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองทั้งสิ้นเพราะมุ่งจะให้พรรคการเมืองทั้งที่จัดตั้งขึ้นแล้วและที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชน กล่าวคือ ประกอบด้วยสมาชิกที่มีความผูกพันกับพรรคการเมือง มีการชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และกระจายอยู่ทั่วไปในทุกเขตพื้นที่ที่จะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นมาตรการใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน สมาชิกพรรคการเมืองจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งของพรรคการเมือง จำเป็นต้องมีการจัดทำทะเบียนรายชื่อสมาชิกให้ถูกต้องเรียบร้อย เป็นปัจจุบันไม่ซ้ำซ้อนกับรายชื่อสมาชิกพรรคการเมืองอื่น สมาชิกต้องมีคุณสมบัติทางการเมืองในแนวทางเดียวกัน มิใช่เข้าเป็นสมาชิกเพราะการรวบรวมรายชื่อกันมาหรือเพราะเหตุจูงใจอย่างอื่น ทั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และยังต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายอีกด้วย จึงสมควรให้สมาชิกมีโอกาสพบทวนเจตนารมณ์ที่แท้จริงอีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้น เพื่อให้มาตรการเกี่ยวกับพรรคการเมืองได้ผลในการปฏิรูปตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๑๔๐ จึงเป็นการให้เสรีภาพแก่สมาชิกพรรคการเมืองได้มีโอกาสทบทวนตนเองว่ายังคงมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปอย่างอิสระและสมัครใจ ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ร้องว่าวิธีการรายงานทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์ยืนยันการเป็นสมาชิกนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองออกประกาศตามข้อ ๖ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว เพื่อกำหนดวิธีการรายงานทะเบียนสมาชิกตามข้อ ๑ แล้ว และการแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ นั้น สมาชิกผู้นั้นอาจรับรองตนเองได้ว่าไม่มีลักษณะต้องห้าม สำหรับวิธีการยืนยันการเป็นสมาชิก นอกจากการมีหนังสือแล้ว สมาชิกสามารถส่งในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใดได้ โดยจะต้องมีข้อความที่เป็นสาระสำคัญอันเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใดต้องสามารถยืนยันและสามารถพิสูจน์ตัวบุคคลได้ เมื่อมีการยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองแล้ว นายทะเบียนสมาชิกมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกและจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความเป็นจริง โดยพรรคการเมืองต้องมีหลักฐานการยืนยันดังกล่าวให้ นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบได้

การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา ๑๔๐ โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ประชาชนที่มีความประสงค์ที่จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองทุกคนจะต้องดำเนินการเช่นเดียวกันไม่ว่าจะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดก็ตาม และมีได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งหรือคงอยู่ของพรรคการเมืองใดไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นและดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับหรือพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้น อีกทั้งอำนวยความสะดวกแก่พรรคการเมืองและสมาชิกโดยให้สามารถยืนยันความเป็นสมาชิกได้โดยระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใด และสมาชิกยังสามารถรับรองการไม่มีลักษณะต้องห้ามได้ด้วยตนเอง การแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๔๐ โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว จึงไม่มีลักษณะเป็นการลดหรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมือง แต่เป็นมาตรการที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ให้การจัดตั้ง การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและยังคงให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ และไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมือง

และพรรคการเมืองเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล 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

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาล มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวที่กำหนดให้ในวาระเริ่มแรกพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ จัดตั้งสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วน พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีการยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๓/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไปและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ และยังกำหนดให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จสิ้นสภาพลง ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดไม่ครบถ้วนจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ นั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีความมุ่งประสงค์ให้ในวาระเริ่มแรกให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นและดำรงอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับกับพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นพรรคการเมืองที่เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงเจตจำนงในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างอิสระและสมัครใจไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำต่อบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง และรวมตัวกันก่อตั้งเป็นสาขาพรรคการเมืองของประชาชน รวมทั้งเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมือง

ทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายสามารถดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลาโดยไม่ยากลำบากเกินสมควร และหากพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตามกำหนดระยะเวลาตามที่บัญญัติไว้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจขยายระยะเวลาดำเนินการเพิ่มเติมได้อีก กรณีจึงไม่ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เป็นการกระทบต่อเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองหรือสร้างภาระแก่ประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองเกี่ยวกับเสรีภาพในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเกินสมควร ไม่เป็นการลิดรอนเสรีภาพและการมีส่วนร่วมในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ และไม่เป็นการเพิ่มภาระในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจนเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ อีกทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ แต่อย่างใด 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

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ