



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 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 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 เนื่องจากก่อให้เกิดความเดือดร้อน

หรือความไม่เป็นธรรมกับประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ โดยผู้ร้องเรียนทั้งสองกล่าวอ้างว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวที่ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ มีผลเป็นการยกเลิกและแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ในสาระสำคัญหลายประการ กล่าวคือ มีการแก้ไขเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีอยู่เดิม ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปต้องมี หนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และต้องชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยัน การเป็นสมาชิก ให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น อีกทั้งยังกำหนดให้พรรคการเมือง ต้องแจ้งนายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แต่พรรคการเมืองที่จัดตั้ง ขึ้นก่อนแล้วไม่สามารถประชาสัมพันธ์เพื่อสื่อสารสร้างความเข้าใจกับสมาชิกที่ประสงค์จะยืนยัน การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไปได้ เนื่องจากข้อ ๔ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังกล่าวห้ามมิให้พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ จัดให้มีการประชุมใหญ่ รวมทั้งการจัดตั้งสาขา พรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด การประชุมสมาชิกพรรคการเมือง หรือการดำเนินการอื่นใดในทางการเมือง นอกจากนั้น ยังเป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ เท่านั้นที่สรรหาสมาชิกพรรคการเมืองได้นับแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๑ และยังกำหนดมาตรการ การสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ง่ายกว่าการยืนยันการเป็นสมาชิกของสมาชิก พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วที่บังคับให้การยืนยันต้องทำเป็นหนังสือ ทั้งมีการแก้ไขเกี่ยวกับการ จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด โดยเฉพาะมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง มีผลทำให้ไม่มีบทบัญญัติรับรองการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองโดยชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่งผลให้พรรคการเมือง ที่จัดทะเบียนไว้ตามกฎหมายเดิมไม่มีสาขาพรรคการเมืองอีกต่อไป หากแต่กำหนดให้จัดตั้งสาขา พรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด และจะต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองที่จะจัดตั้ง

ขึ้นใหม่ให้ครบถ้วนภายใต้เงื่อนไขและเงื่อนไขที่จำกัด นอกจากนี้ การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ และมีได้กระทำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องเรียนทั้งสองจึงขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ร้องเห็นว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ ให้การรับรองไว้ อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางสังคม และความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้รับรองและคุ้มครองไว้ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) หรือไม่ เห็นว่า เป็นกรณีที่พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ รักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทย และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ร้องเรียนต่อผู้ร้อง โดยกล่าวอ้างว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง และร้องเรียนว่าคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร้องมีความเห็นว่าคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ให้การรับรองและคุ้มครองการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล สถานะทางสังคม และความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้รับรองและคุ้มครองไว้ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 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 และศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับรวมไว้ในสำนวนสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ให้ความเห็นว่าเมื่อราชกิจจานุเบกษาได้เผยแพร่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อ่านข้อความสะดวกและตอบข้อสอบถามของพรรคการเมือง จำนวน ๑๒ พรรค ซึ่งเป็นไปตามข้อ ๗ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวที่บัญญัติว่า “ในกรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือคำสั่งนี้ ให้หารือคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แล้วแต่กรณี” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓ ประกอบระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยวิธีการสอบถามและการตอบข้อสอบถามของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และในกรณีที่เป็นข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มอบหมายให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหนังสือหารือไปยังหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วยแล้ว นอกจากนี้ ยังได้มีการจัด

ประชุมชี้แจงแนวทางการดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวให้กับ
พรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๑ เพื่อซักซ้อมทำความเข้าใจ

๒. พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ รักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทย ให้ความเห็นว่าการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๒ ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้โดยเฉพาะและเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่จะพิจารณาและให้ความเห็นชอบ การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ จะบัญญัติให้อำนาจแก่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ ก็ตาม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ กล่าวคือ มิได้เป็นไปเพื่อการปฏิรูปการเมือง แต่เป็นการทำลายพรรคการเมือง ระบบสมาชิกพรรคการเมือง และสาขาพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิม โดยการลบล้างสิทธิและสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมือง สร้างภาระให้แก่สมาชิกพรรคการเมือง อีกทั้งมีผลเป็นการยกเลิกสาขาพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมทั้งหมด นอกจากนี้ เหตุผลและข้ออ้างในการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง เนื่องจากนายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่ตรวจสอบความซ้ำซ้อนของสมาชิกพรรคการเมือง และในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งรายงานว่าไม่มีรายชื่อสมาชิกพรรคการเมืองซ้ำซ้อนกัน แต่อย่างใด ประกอบกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคการเมือง ผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจึงมีตัวตนที่ชัดเจนและสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วยความสมัครใจ อีกทั้งเนื้อหาของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ กล่าวคือ มีผลเป็นการลบล้างสิทธิความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมทั้งหมด และกำหนดเงื่อนไขให้สมาชิกพรรคการเมืองปฏิบัติซึ่งเป็นการเพิ่มภาระและจำกัดสิทธิเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองเกินความจำเป็น และเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งยังสร้างความแตกต่างระหว่างความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมกับการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวยังขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

เพราะเป็นการออกคำสั่งโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล และเป็นการออกกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษแก่บุคคล ขาดความชัดเจนและแน่นอน

๓. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ให้ความเห็นและความเห็นเพิ่มเติมว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ เนื่องจากมิใช่กรณีจำเป็นเพื่อการปฏิรูปประเทศและมีได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ และมาตรา ๑๓๒ (๒) นอกจากนี้ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยกำหนดให้การประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองจะกระทำต่อเมื่อมีหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าสี่สาขาเข้าร่วมเป็นองค์ประชุมด้วย แต่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวได้ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ (๗) ที่รับรองให้สาขาพรรคการเมืองมีสถานะตามกฎหมาย จึงส่งผลให้พรรคการเมืองไม่มีสาขาพรรคการเมืองอีกต่อไป ทำให้พรรคการเมืองจำนวนหนึ่งไม่สามารถจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและไม่สามารถจัดให้มีการประชุมใหญ่พรรคการเมืองได้ อีกทั้งยังขัดต่อหลักนิติธรรมเนื่องจากการตรากฎหมายย้อนหลังให้เป็นโทษแก่สมาชิกพรรคการเมือง ทำลายหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองด้วยการกำหนดเงื่อนไขที่เพิ่มภาระเกินสมควรให้แก่สมาชิกพรรคการเมืองและหัวหน้าพรรคการเมือง และทำให้สมาชิกพรรคการเมืองสูญเสียสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมือง รวมทั้งสิทธิในการคัดเลือกตัวแทนสาขาพรรคการเมือง สิทธิการลงคะแนนเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และสิทธิในการเสนอความเห็นในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง ทั้งนี้ พรรคประชาธิปัตย์ได้แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวว่าพรรคประชาธิปัตย์มีสมาชิกยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง จำนวน ๑๐๔,๓๙๑ คน จากจำนวนทั้งสิ้น ๒,๕๐๐,๐๐๐ คน ทำให้สมาชิกที่ไม่ได้แจ้งยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นอันพันจากสมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว อันเป็นการลิดรอนสิทธิอันชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ การกำหนดระยะเวลาที่ให้พรรคการเมืองต้องแจ้งรายละเอียดการยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดการยืนยันสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑ นั้น ระยะเวลาเพียงสามสิบวันในการตรวจสอบความสมบูรณ์ของเอกสารที่สมาชิกยืนยัน จำนวน ๑๐๔,๓๙๑ คน ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ พรรคประชาธิปัตย์จึงต้องแจ้ง

นักศึกษากว่า ๑๓๐ คน เพื่อช่วยในการตรวจสอบเอกสารและบันทึกข้อมูลลงบนฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อส่งนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งขณะนี้ยังไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่า จะดำเนินการแล้วเสร็จทันตามกำหนดกรอบระยะเวลาหรือไม่ จึงเป็นการเพิ่มภาระเกินสมควรแก่เหตุให้แก่พรรคการเมือง และเป็นการตรากฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและขัดต่อหลักนิติธรรม

๔. หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ให้ความเห็นว่า การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวเป็นไปเพื่อการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ก. (๒) จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ และเป็นที่สุดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ แม้ว่าคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีผลเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ แต่ก็ต้องถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ และเป็นที่สุด และยอมทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ที่แก้ไขแล้วนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุดด้วย ผู้ร้องจึงไม่มีหน้าที่และอำนาจที่จะรับเรื่องร้องเรียนของรักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทยและหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ไว้เพื่อพิจารณา และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ นอกจากนี้ ความที่ใช้แทนในมาตรา ๑๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังคงให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของสมาชิกพรรคการเมืองทุกประการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และเป็นการให้สิทธิแก่สมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวได้มีโอกาสทบทวนตนเองว่ายังมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปหรือไม่ ด้วยความรอบคอบ ด้วยความชัดเจน ด้วยความเป็นอิสระ และโดยสมัครใจ ไม่เป็นการลิดรอนสิทธิของสมาชิกพรรคการเมือง ไม่เป็นการเพิ่มภาระเกินสมควรแก่สมาชิกพรรคการเมือง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติแก่สมาชิกพรรคการเมืองโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด และหากพิจารณาถึงผลที่จะได้รับเพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ ย่อมจะทำให้การจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองเป็นไปโดยถูกต้อง เรียบร้อย เป็นปัจจุบัน ไม่เกิดความยุ่งยากสับสนหรือความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้ว หรือระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วกับพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวนี้ ไม่มีลักษณะเป็นการลิดรอนเสรีภาพ

และการมีส่วนร่วมในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพิ่มภาระในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองใหม่จนเกินสมควรแก่เหตุ และเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมกับพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมแต่อย่างใด แต่เป็นเรื่องที่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นแล้วสามารถดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลา อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวยังให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะขยายระยะเวลาดำเนินการเพิ่มเติมอีกได้ ทั้งนี้หากพิจารณาเจตนารมณ์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวที่ปรากฏในคำปรารภย่อมเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวเป็นวิธีการเพื่อให้เกิดผลในการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ โดยมุ่งประสงค์ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นแล้วและพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง 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 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

ของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น แม้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังไม่มี การตรา กฎหมายขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ โดยในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตาม เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัด ต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพของบุคคลในการรวมกัน จัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระ ไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลให้ สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมาย ที่มีความมุ่งหมายดังปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวว่า โดยที่รัฐธรรมนูญให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งอย่างน้อย ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิก ของพรรคการเมือง จึงกำหนดวิธีการจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ เป็นบทเฉพาะกาล ซึ่งบัญญัติว่า “ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังคงดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ โดยให้ถือว่าพรรคการเมืองดังกล่าวมีสมาชิกตามที่ปรากฏในทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่สำนักงานจัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐” ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ข้อ ๑ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังคงดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ เป็นสมาชิก และยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นต่อไป และให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดไม่ได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิกให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น และให้พรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว” ซึ่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีเหตุผลและเจตนารมณ์ในความตอนหนึ่งว่า “เพื่อให้มาตรการเกี่ยวกับพรรคการเมืองได้ผลในการปฏิรูปตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพื่อให้การจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง พร้อมทั้งการแสดงหลักฐานยืนยันตัวบุคคล ที่อยู่ เจตนารมณ์ และการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อย เป็นปัจจุบัน ไม่เกิดความยุ่งยากสับสนหรือความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วไม่ว่าจะมีสมาชิกจำนวนมากหรือน้อย

และระหว่างพรรคการเมืองเหล่านั้นกับพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ จึงควรให้เสรีภาพแก่บุคคลในการที่จะพิจารณาตรวจสอบกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ เสียใหม่ และทบทวนการตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งโดยรอบคอบ ชัดเจน อีสุระและสมัครใจ ไม่อยู่ภายใต้ความกดดันหรือข้อผูกพันใด ๆ ด้วยการเป็นฝ่ายยืนยันเจตนารมณ์ โดยมีได้มีการสลายสมาชิกภาพแล้ว เริ่มต้นใหม่ทั้งหมดแต่อย่างใด ซึ่งหากพรรคการเมืองใดมีสมาชิกถูกต้องครบถ้วนตามลักษณะดังกล่าวอยู่แล้ว ไม่ควรได้รับการกระทบกระเทือนมากนัก” บทบัญญัติมาตรา ๑๔๐ ที่แก้ไขเพิ่มเติมจึงเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองและบริหารพรรคการเมือง โดยให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังคงดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ เป็นสมาชิกและยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นต่อไป และให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไป มีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิกให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกพรรคการเมืองนั้น และให้พรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว เห็นได้ว่า การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญสำหรับประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใดด้วยความสมัครใจโดยแท้จริงนั้น จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อบุคคลสามารถเปรียบเทียบหลักการ จุดมุ่งหมาย และแนวนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยละเอียดถี่ถ้วนแล้วจึงตัดสินใจว่าพรรคการเมืองใดมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเจตจำนงของตน การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา ๑๔๐ ดังกล่าว จึงเป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการตัดสินใจเลือกและมอบความไว้วางใจของตนแก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งโดยผ่านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น อันเป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตลอดจนการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีการจัดทำทะเบียน

สมาชิกพรรคการเมืองให้ถูกต้องสมบูรณ์ ไม่ซ้ำซ้อนและเป็นปัจจุบัน จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาสถาบันพรรคการเมืองในเรื่องการดำรงอยู่ของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นการยืนยันถึงการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเมือง โดยเป็นการให้เสรีภาพแก่สมาชิกของพรรคการเมืองที่จัดตั้งและยังดำรงอยู่ในวันก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับ ได้มีโอกาสทบทวนตนเองว่ายังคงมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปอย่างเป็นอิสระและสมัครใจ ประกอบกับข้อ ๖ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวได้กำหนดว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจกำหนด โดยทำเป็นประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ และจะกำหนดให้การที่พรรคการเมืองจะต้องแจ้งหรือรายงานเรื่องใดต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองอาจกระทำโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นด้วยตนเองก็ได้” อันเป็นมาตรการรองรับเพื่ออำนวยความสะดวกแก่พรรคการเมืองตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีรายงานทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์ยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไป ลงวันที่ ๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ และประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีรายงานทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์ยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไป (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑ อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อผู้ร้อง ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๑แล้วว่า ในส่วนการแสดงหลักฐานการไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ นั้น สมาชิกผู้นั้นอาจรับรองตนเองได้ว่าไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ โดยกำหนดให้นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองและจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงกับความเป็นจริง สำหรับการยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๔๐ กำหนดเพียงให้มีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิก ซึ่งมีได้กำหนดวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น สมาชิกพรรคการเมืองจึงสามารถส่งหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใดก็ได้ ทั้งนี้ วิธีการดังกล่าวจะต้องมีข้อความที่เป็นสาระสำคัญอันเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และต้องสามารถยืนยันและสามารถพิสูจน์ตัวบุคคลได้ บทบัญญัติมาตรา ๑๔๐ จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมือง แต่เป็นมาตรการที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และยังคง

ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๕ ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ รวมทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง 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 โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก ให้พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ ดำเนินการในเรื่องและภายในระยะเวลา ดังต่อไปนี้ ... (๕) จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในกำหนดเวลาตาม (๔)” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าพรรคการเมือง ไม่สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการอาจมีมติให้ขยาย ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งออกไปได้อีกหนึ่งเท่าของระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแต่ละเรื่อง เมื่อครบระยะเวลา ตามวรรคหนึ่งหรือครบระยะเวลาที่คณะกรรมการมีมติให้ขยาย แล้วแต่กรณี ให้พรรคการเมือง ที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จสิ้นสภาพลง ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังปฏิบัติ ตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๔) และ (๕) ไม่ครบถ้วน จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้” ซึ่งคำสั่งหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีเหตุผลและเจตนารมณ์ในความตอนหนึ่งว่า “สมควร ขยายกำหนดเวลาตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๔๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดเวลาดังกล่าวอาจขยายได้อยู่แล้วเป็นกรณี ๆ ไป โดยได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนพรรคการเมือง แต่เพื่อให้ทุกพรรคการเมืองได้รับประโยชน์เสมอกัน จึงควรได้รับการพิจารณาไปพร้อมกัน อนึ่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้พิจารณาด้วยว่ากิจกรรมที่กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการนั้นล้วนมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองทั้งสิ้น เพราะมุ่งจะให้พรรคการเมืองทั้งที่จัดตั้งขึ้นแล้วและที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชน กล่าวคือ ประกอบด้วยสมาชิกที่มีความผูกพันกับพรรคการเมือง มีการชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และกระจายอยู่ทั่วไปในทุกเขตพื้นที่ที่จะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นมาตรการใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน” เห็นได้ว่า การดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๑ นั้น เป็นกระบวนการที่มีความจำเป็นสำหรับพรรคการเมือง เนื่องจากสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเป็นกลไกรองรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่ทั่วประเทศ โดยผ่านการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง อันเป็นฐานมวลชนที่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการความเป็นพรรคการเมืองของประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง แม้การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวอาจจะกระทบต่อพรรคการเมืองอยู่บ้าง ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่กฎหมายก็ได้ยืดหยุ่นและผ่อนปรนให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีมติขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มืองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ตามมาตรานี้ ที่มีผลกระทบต่อพรรคการเมือง โดยให้พรรคการเมืองที่ไม่เห็นด้วยสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสาม อันเป็นการรับรองการใช้สิทธิทางศาลของพรรคการเมือง ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และเป็นไปตามหลักนิติธรรมอีกด้วย บทบัญญัติมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองจนเกินสมควรแก่เหตุ แต่เป็นมาตรการที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ทั้งยังคงให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๕ ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ

หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ 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

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

นายบุรีรักษ์ มาประณีต

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรัญ ภักดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ