



คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑/๒๕๖๑ วันที่ ๙ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... มาตรา ๑๘๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง ส่งความเห็นของรองศาสตราจารย์วิศักดิ์ สุททวาทีน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม ๓๒ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า มาตรา ๘๑ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๒๖๓ โดยมีข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ซึ่งในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๓/๒๕๖๐ วันพฤหัสบดีที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... ในวาระที่หนึ่ง แล้วลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา ต่อมาในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗๒/๒๕๖๐ วันพฤหัสบดีที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๐ ครั้งที่ ๗๓/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ และครั้งที่ ๗๔/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๐ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... ในวาระที่สอง และลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่สาม และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... ที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และให้แจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่รับ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ซึ่งภายในระยะเวลาดังกล่าว ประธานกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายังผู้ร้องว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีร่างมาตราใดที่มีข้อความขัดแย้งหรือไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายังผู้ร้องว่าไม่มีความเห็นเพิ่มเติม แต่ยังมี ข้อกังวลว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๘๕ อาจมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑/๒๕๖๐ นั้น ไม่ครอบคลุมถึงการยกเว้นลักษณะต้องห้ามในบทหลักตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

รองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สุททวาทีน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ เห็นว่าร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๘๕ ที่บัญญัติให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๙ เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๑๙ (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณลักษณะตามมาตรา ๙ และ ลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มิให้นำมาใช้บังคับนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๓) ประกอบกับมาตรา ๒๐๒ (๑) และ (๔) และมาตรา ๒๗๓ เนื่องจากยกเว้นมิให้นำ บทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มาใช้กับกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชุดปัจจุบัน อีกทั้งรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง มิได้กำหนด บทยกเว้นว่าไม่ต้องนำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระมาใช้ บังคับกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชุดปัจจุบันซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวัน ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ มาใช้บังคับและคำว่า “เพียงใด” นั้น น่าจะมีความหมายเพียงว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจกำหนด “ระยะเวลา” ที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ชุดปัจจุบันยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปโดยมิได้หมายความว่าถึงการยกเว้นลักษณะต้องห้าม ตามรัฐธรรมนูญให้แก่บุคคลกลุ่มดังกล่าวด้วยและแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ แล้วก็ตาม แต่ยังมีได้วินิจฉัยในประเด็นว่าการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง จะสามารถยกเว้นไม่นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๓) ประกอบมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระชุดปัจจุบันได้หรือไม่ รองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สุททวาทีน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ จึงเสนอความเห็นต่อผู้ร้องเพื่อให้ส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๘๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยข้อความที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญคือ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเขียนข้อยกเว้นมาตรา ๑๙ (๓) มิให้นำลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มาใช้บังคับ



๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า มาตรา ๘๑ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๒๖๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. และส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ พร้อมทั้งให้แจ้งผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า บัญญัติไว้ ซึ่งภายในระยะเวลาดังกล่าว ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายังผู้ร้องว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีร่างมาตราใดที่มีข้อความขัดแย้งหรือไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายังผู้ร้องว่าไม่มีความเห็นเพิ่มเติม แต่ยังมีข้อกังวลว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๘๕ อาจมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๐ นั้น ไม่ครอบคลุมถึงการยกเว้นลักษณะต้องห้ามในบทหลักตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งมาตรา ๑๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ให้กระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ประกอบมาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติใดก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๘๑ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๘๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเสนอความเห็นต่อผู้ร้อง และผู้ร้องได้ส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๘๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า มาตรา ๘๑ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๒๖๓ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาและมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย



๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๘๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มิให้นำมาใช้บังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว...” บทเฉพาะกาลดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อรับรองสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ โดยบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด โดยที่รัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงองค์กรอิสระแต่ละองค์กรทั้งโครงสร้าง คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะกำหนดรูปแบบใด จะต้องคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น และความเหมาะสม ทั้งในเรื่ององค์ประกอบหน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กรและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามทั่วไปที่ใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทุกองค์กรได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ โดยมุ่งหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทุกองค์กรมีความเป็นอิสระ ทั้งต้องปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอย่างสุจริต เทียบธรรม กล่าวหาญ และปราศจากอคติทั้งปวง และนอกจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามทั่วไปดังกล่าวแล้ว ยังมีความจำเป็นที่ต้องมีการบัญญัติคุณสมบัติเฉพาะหรือลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้นหรือแตกต่างไปเป็นการเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยองค์กรนั้น ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวเนื่องกับรัฐธรรมนูญ โดยมีไว้เพื่อกำหนดรายละเอียดที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่าในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านหรือช่วงเวลาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้ยกเว้นการบังคับใช้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่กำหนดขึ้นใหม่แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้นไว้ในเบื้องต้นแล้ว รวมทั้งยังยอมรับในหลักการของความแตกต่างระหว่างหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระของแต่ละองค์กร บทเฉพาะกาลของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงอาจกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระเดิมที่มีอยู่ โดยมีการยกเว้นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามที่กำหนดขึ้นใหม่บางประการ หรือบัญญัติให้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่มีคุณสมบัติครบถ้วนคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป หรือบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร



อิสระที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ขึ้นอยู่กับเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสมของแต่ละองค์กรเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติเป็นสำคัญ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๕๖ ที่กำหนดยกเว้นคุณสมบัติบางประการตามรัฐธรรมนูญมิให้นำมาใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งอยู่ในตำแหน่งก่อนวันประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่คำวินิจฉัยดังกล่าวมิได้วินิจฉัยครอบคลุมถึงลักษณะต้องห้ามซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามและการนำมาใช้แล้ว คำว่า “คุณสมบัติ” หมายความว่า สิ่งที่คุณต้องจำเป็นต้องมีประจำตัวซึ่งต้องมาก่อนที่จะได้มาซึ่งสิทธิหรือตำแหน่ง ส่วนคำว่า “ลักษณะต้องห้าม” หมายความว่า สิ่งที่คุณมีอยู่จะทำให้บุคคลใช้สิทธิ หรือเข้าสู่ตำแหน่งและดำรงตำแหน่งนั้นไม่ได้ตลอดเวลาที่ลักษณะดังกล่าวมีอยู่ เป็นลักษณะที่ได้กำหนดขึ้น โดยมีจุดประสงค์เพื่อเป็นการห้ามมิให้ผู้มีลักษณะบางประการที่ได้กำหนดไว้หรือมีพฤติกรรมที่ไม่สมควรเป็นผู้มีสิทธิหรือดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เห็นได้ว่าแม้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามจะมีความหมายแตกต่างกัน แต่ทั้งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามต่างก็เป็นเครื่องมือหรือมาตรการในการคัดเลือกและควบคุมพฤติกรรมบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและเป็นสิ่งถูกกำหนดไว้เพื่อผลอย่างเดียวกัน จึงถือได้ว่าทั้งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์สอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด

สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นและสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๘๕ บัญญัติว่า “ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๙ เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๑๙ (๓) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๙ และลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มิให้นำมาใช้บังคับ” ซึ่งเป็นร่างบทเฉพาะกาลที่ว่าด้วยการดำรงตำแหน่งต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้กฎหมายเดิมที่สืบทอดกับกฎหมายใหม่ที่ใช้บังคับ

เมื่อร่างมาตรา ๑๘๕ ได้บัญญัติมิให้นำลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) ต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด และ (๑๘) ต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา มาใช้บังคับ อันเป็นการกำหนดให้ยกเว้นลักษณะต้องห้ามบางประการตามรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๖๗ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งไว้ทั้งศาลรัฐธรรมนูญได้มี



คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้กำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดของผู้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ เป็นผู้พิจารณาและเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๘๕ โดยกำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่งในช่วงเปลี่ยนผ่าน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งเป็นไปอย่างต่อเนื่องตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ได้พิจารณาตามหลักนิติธรรมและคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสมทั้งในเรื่ององค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเป็นการสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังกล่าววินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มาตรา ๑๘๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ (๑) และ (๑๘) มิให้นำมาใช้บังคับ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ



คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๖๑ วันที่ ๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง พุทธรองการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๑ (๑) โดยมีข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ รักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทย และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องสรุปความได้ว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมกับประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุและเป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ โดยผู้ร้องเรียนทั้งสองกล่าวอ้างว่าคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวที่ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ มีผลเป็นการยกเลิกและแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ในสาระสำคัญหลายประการ กล่าวคือมีการแก้ไขเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีอยู่เดิม ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปต้องมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และต้องชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยัน



การเป็นสมาชิก ให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น อีกทั้งยังกำหนดให้พรรคการเมืองต้องแจ้งนายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วไม่สามารถประชาสัมพันธ์เพื่อสื่อสารสร้างความเข้าใจกับสมาชิกที่ประสงค์จะยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไปได้ เนื่องจากข้อ ๔ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวห้ามมิให้พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ จัดให้มีการประชุมใหญ่ รวมทั้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด การประชุมสมาชิกพรรคการเมืองหรือการดำเนินการอื่นใดในทางการเมือง นอกจากนั้น ยังเป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เท่านั้นที่สรรหาสมาชิกพรรคการเมืองได้นับแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๑ และยังกำหนดมาตรการในการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ง่ายกว่าการยืนยันการเป็นสมาชิกของสมาชิกพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วที่บังคับให้การยืนยันต้องทำเป็นหนังสือ ทั้งมีการแก้ไขเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด โดยเฉพาะมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง มีผลทำให้ไม่มีบทบัญญัติรับรองการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่งผลให้พรรคการเมืองที่จดทะเบียนไว้ตามกฎหมายเดิมไม่มีสาขาพรรคการเมืองอีกต่อไป หากแต่กำหนดให้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด และจะต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ให้ครบถ้วนภายใต้เงื่อนไขและเงื่อนไขที่จำกัด นอกจากนี้ การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ และมีได้กระทำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องเรียนทั้งสองจึงขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

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



๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ รักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทย และ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ร้องเรียนต่อผู้ร้อง โดยกล่าวอ้างว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองและร้องเรียนว่าคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร้องมีความเห็นว่าคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว มีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ให้การรับรองและคุ้มครองการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล สถานะทางสังคม และความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้รับความคุ้มครองไว้ 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

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

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 และยังคงดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ โดยให้ถือว่าพรรคการเมืองดังกล่าวมีสมาชิกตามที่ปรากฏในทะเบียน



สมาชิกพรรคการเมืองที่สำนักงานจัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐” ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ข้อ ๑ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังคงดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ เป็นสมาชิก และยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นต่อไป และให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดไม่มีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิก ให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น และให้พรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญสำหรับประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใดด้วยความสมัครใจโดยแท้จริงนั้น จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อบุคคลสามารถเปรียบเทียบหลักการ จุดมุ่งหมายและแนวนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยละเอียดถี่ถ้วนแล้วจึงตัดสินใจว่าพรรคการเมืองใดมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเจตจำนงของตน การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา ๑๔๐ ดังกล่าว จึงเป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการตัดสินใจเลือกและมอบความไว้วางใจของตนแก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง โดยผ่านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น อันเป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตลอดจนการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีการจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองให้ถูกต้องสมบูรณ์ ไม่ซ้ำซ้อนและเป็นปัจจุบัน จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาสถาบันพรรคการเมืองในเรื่องการดำรงอยู่ของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นการยืนยันถึงการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเมือง โดยเป็นการให้เสรีภาพแก่สมาชิกของพรรคการเมืองที่จัดตั้งและยังคงดำรงอยู่ในวันก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับ ได้มีโอกาสทบทวนตนเองว่ายังคงมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปอย่างเป็นอิสระและสมัครใจ ประกอบกับข้อ ๖ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวได้กำหนดว่า “ให้คณะกรรมการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจกำหนด โดยทำเป็นประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งแล้วแต่กรณี เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ และจะกำหนดให้การที่พรรคการเมืองจะต้องแจ้งหรือรายงานเรื่องใดต่อคณะกรรมการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองอาจกระทำโดยระบบเทคโนโลยี



สารสนเทศหรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นด้วยตนเองก็ได้” 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 ๒๕๖๑ แล้วว่า ในส่วนการแสดงหลักฐานการไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ นั้น สมาชิกผู้นั้นอาจรับรองตนเองได้ว่าไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ โดยกำหนดให้นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองและจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงกับความเป็นจริง สำหรับการยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๔๐ กำหนดเพียงให้มีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกซึ่งมิได้กำหนดวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ 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

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองแล้ว เห็นได้ว่า การดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๑ นั้น เป็นกระบวนการที่มีความจำเป็นสำหรับพรรคการเมือง เนื่องจากสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเป็นกลไกรองรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่



ทั่วประเทศ โดยผ่านการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอันเป็นฐานมวลชนที่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการความเป็นพรรคการเมืองของประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง แม้การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวอาจจะกระทบต่อพรรคการเมืองอยู่บ้างในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่กฎหมายก็ได้ยืดหยุ่นและผ่อนปรนให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีมติขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ตามมาตรานี้ที่มีผลกระทบต่อพรรคการเมือง โดยให้พรรคการเมืองที่ไม่เห็นด้วยสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสาม อันเป็นการรับรองการใช้สิทธิทางศาลของพรรคการเมืองซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ 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

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า 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 ๑