

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคโบราณรักษ์

นายทะเบียนพรรคการเมือง ได้ส่งคำร้องลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย มีคำสั่งยุบพรรคโบราณรักษ์ เนื่องจากได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานการรับสมัครพรรค และทะเบียนสมาชิกพรรค (แบบ ท.พ. ๔) ประเภทกิตติมศักดิ์ จำนวน ๒,๕๕๐ คน ที่ผู้ถูกร้องจัดส่งให้ผู้ร้องเพื่อประกอบการพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังไม่เป็นสมาชิกพรรคโบราณรักษ์ตามข้อบังคับพรรคโบราณรักษ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๓๕ ๑ เมื่อสมาชิกพรรค ๑ ไม่ครบ ๕,๐๐๐ คน จึงไม่เป็นไปตามนัยมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามที่กล่าวข้างต้น เป็นเหตุให้ยุบพรรค ตามนัยมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และมีคำสั่งรับคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคโบราณรักษ์ไว้พิจารณา วินิจฉัย และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมือง พร้อมสำเนาคำร้องแจ้งหัวหน้าพรรคโบราณรักษ์ โดยขอให้ยื่นคำชี้แจงภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับ หรือถือว่าได้รับหนังสือ

พรรคโบราณรักษ์ โดยนายมีเดช น้าบุญ หัวหน้าพรรคการเมือง ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงศาลรัฐธรรมนูญ ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา พอสรุปได้ดังนี้

(๑) พรรคโบราณรักษ์ได้รับจดทะเบียน เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ และได้ประกาศนโยบาย และข้อบังคับพรรคโบราณรักษ์ ๑ ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔

(๒) นายทะเบียนพรรคการเมืองมิใช่ผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากแต่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง การชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งใดๆ ที่เกิดขึ้นย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่ในการตรวจสอบ ควบคุมและรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง จึงต้องควบคุมและตรวจสอบอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้มีอำนาจกำกับดูแล สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๓) ในการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๕ ได้มีมติอนุมัติรับสมาชิกสามัญแห่งพรรคโบราณรักษ์และสมาชิกกิตติมศักดิ์แห่งพรรคโบราณรักษ์จนครบ ทั้งนี้ พรรคโบราณรักษ์ได้รายงานการอนุมัติรับสมาชิกทั้งประเภทสมาชิกสามัญและสมาชิกกิตติมศักดิ์จำนวน ๕,๖๗๑ คน ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ

ผู้ถูกร้องได้ชี้แจงเพิ่มเติมด้วยว่า

๑. นายทะเบียนพรรคการเมืองใช้อำนาจทางธุรการโดยไม่ชอบ โดยร้อยตรี วิจิตร อยู่สุภาพ เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีได้นำปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างนายทะเบียนพรรคการเมืองกับพรรคโบราณรักษ์ เข้าที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาด นายทะเบียนพรรคการเมืองได้อาศัยอำนาจเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งว่า พรรคโบราณรักษ์ มีสมาชิกไม่ครบจำนวน ๕,๐๐๐ คน ตามกฎหมายและมีหนังสือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค ฯ

๒. เหตุในการขอยุบพรรค ฯ ไม่ต้องด้วยความในมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๕๕๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองมิได้เป็นผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่มีอำนาจนำคดีมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ฯ

๓. ร้อยตรี วิจิตร อยู่สุภาพ เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง วินิจฉัยข้อโต้แย้งระหว่างพรรคโบราณรักษ์กับนายทะเบียนพรรคการเมืองเกี่ยวกับการอนุมัติรับสมาชิกกิตติมศักดิ์ของพรรค ฯ ตามอำนาจหน้าที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติและใช้ดุลยพินิจไม่ถูกต้อง เป็นข้อพิพาทกับพรรคโบราณรักษ์โดยพฤติการณ์ตามความในมาตรา ๕ วรรคแรก (๑) และมาตรา ๕ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๕๒

๔. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

- ให้ยกคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง

- ให้พิพากษาหรือสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และหรือนายทะเบียนพรรคการเมือง รับผิดชอบทะเบียนสมาชิกพรรคโบราณรักษ์ทั้งประเภทสมาชิกสามัญและสมาชิกกิตติมศักดิ์

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ มีความเห็นให้รวมคำชี้แจงของหัวหน้าพรรคโบราณรักษ์ไว้ในสำนวน และแจ้งนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อชี้แจงต่อไป

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งแจ้งแก้ข้อกล่าวหาของพรรคโบราณรักษ์ ความว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖ กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และมาตรา ๖๕ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน (๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕ (๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ (ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป) มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

นอกจากนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งแจ้งด้วยว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ... (๖) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ข้อเท็จจริงประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคโบราณรักษ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากมีเหตุตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) กล่าวคือพรรคไม่ดำเนินการหาสมาชิกให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคซึ่งทำให้ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคโบราณรักษ์ไม่มีสมาชิกพรรคตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๘ กรณีจึงมิใช่ปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมืองและปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖ จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่นำเข้าพิจารณาในคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ และมีใช้กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ส่วนข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องที่ว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยข้อโต้แย้งระหว่างพรรคโบราณรักษ์กับนายทะเบียนพรรคการเมือง เกี่ยวกับการอนุมัติรับสมาชิกพรรคประเภทกิตติมศักดิ์ของพรรคโบราณรักษ์ตามอำนาจหน้าที่ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติและใช้ดุลยพินิจไม่ถูกต้องเป็นข้อพิพาทกับพรรคโบราณรักษ์ โดยพฤติการณ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ นายทะเบียนพรรคการเมืองชี้แจงว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาการรับสมาชิกพรรคโบราณรักษ์ประเภทสมาชิกกิตติมศักดิ์ จำนวน ๒,๕๕๐ คน ตามข้อเท็จจริงประกอบคำชี้แจงของพรรคโบราณรักษ์แล้วเห็นว่า การดำเนินการของพรรคโบราณรักษ์ไม่เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการกับพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่มีเหตุตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง โดยยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีการสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นๆ ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง อย่างเท่าเทียมกันไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด

พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำร้องและคำโต้แย้งของผู้ร้องและผู้ถูกร้องแล้วเห็นว่า มีข้อมูลเพียงพอจะวินิจฉัยได้แล้วโดย มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ผู้ได้รับเชิญเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์จำนวน ๒,๕๕๐ คน เป็นสมาชิกของพรรคโบราณรักษ์หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้ออ้างของพรรคโบราณรักษ์ ไม่สามารถหักล้างข้อโต้แย้งของนายทะเบียนพรรคการเมืองได้โดยเฉพาะข้ออ้างของพรรคโบราณรักษ์ที่ว่า เมื่อไม่ปรากฏว่า หนังสือเชิญสมาชิกกิตติมศักดิ์ รวม ๒,๕๕๐ คน ถูกส่งคืนพรรคโบราณรักษ์ได้อย่างปกติ หนังสือที่ส่งทางไปรษณีย์หากไม่มีผู้รับหนังสือก็จะถูกส่งคืนมายังผู้ฝากส่ง จึงเชื่อได้ว่าผู้ที่พรรคโบราณรักษ์เชิญเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ได้รับหนังสือเชิญเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ของพรรคโบราณรักษ์ และเมื่อไม่มีผู้คัดค้านการเชิญจึงถือว่าบรรดาสมาชิกกิตติมศักดิ์ทั้งสิ้น ๒,๕๕๐ คน เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ของพรรคแล้วตามข้อบังคับพรรคโบราณรักษ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๓๔ และข้อ ๓๕ ทั้งนี้ เพราะแม้ข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๓๔ จะกำหนดว่า “สมาชิกพรรคโบราณรักษ์แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ (๑) สมาชิกกิตติมศักดิ์ และสมาชิกสามัญ” และ ข้อ ๓๕ จะกำหนดว่า “สมาชิกกิตติมศักดิ์ คือ บุคคลผู้ซึ่งมีคุณวุฒิพิเศษ หรือมีลักษณะ

พิเศษในทางคุณวุฒิการศึกษา มีหรืออาจมีอุปการคุณต่อพรรคที่คณะกรรมการบริหารพรรคเชิญเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ เมื่อคณะกรรมการบริหารพรรคได้มีมติเชิญผู้ใดให้เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ ให้หัวหน้าพรรคมีหนังสือเชิญทางไปรษณีย์ เมื่อไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวมีสมาชิกภาพและให้ลงทะเบียนแยกประเภทสมาชิกไว้เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ของพรรค สมาชิกกิตติมศักดิ์ต้องเป็นบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วน ตามข้อ ๓๖ ด้วย” แต่ก็ไม่ทำให้ผู้ได้รับเชิญ จำนวน ๒,๕๕๐ คน เป็นสมาชิกพรรคโบราณรักษ์โดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะข้อบังคับดังกล่าวเป็นมาตรการที่ให้ประโยชน์ฝ่ายเดียวแก่พรรคโบราณรักษ์ในการหาสมาชิกเข้าพรรค โดยผู้รับเชิญอาจไม่รู้เรื่องเลยก็ได้

นอกจากนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อบังคับของพรรคโบราณรักษ์ดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๓๖๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “อันสัญญาระหว่างบุคคลซึ่งอยู่ห่างกันโดยระยะทางนั้น ย่อมเกิดเป็นสัญญาขึ้นแต่เวลาเมื่อคำบอกกล่าวสนองไปถึงผู้เสนอ...” ทั้งนี้ เพราะเมื่อพรรคโบราณรักษ์ส่งหนังสือเชิญบุคคลเข้าเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์โดยทางไปรษณีย์ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาระหว่างผู้ที่อยู่ห่างจากกันโดยระยะทาง และเมื่อไม่มีคำสนองจากผู้ได้รับเชิญ พรรคโบราณรักษ์ย่อมไม่อาจถือว่าบุคคลที่ได้รับเชิญทางจดหมายเป็นสมาชิกของพรรคโดยชอบด้วยกฎหมายในทำนองเดียวกัน หากยอมให้พรรคการเมืองต่างๆ หาสมาชิกเข้าพรรคโดยวิธีส่งจดหมายเชิญ โดยไม่ต้องมีการตอบรับเชิญได้ ไม่เพียงจะทำให้บุคคลที่ได้รับเชิญ ขาดเจตนาสมัครร่วมทางการเมืองกับผู้ก่อตั้งพรรคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ เท่านั้น แต่ยังจะทำให้บุคคลผู้ได้รับเชิญต้องเสียสิทธิทางการเมืองต่างๆ เช่น ไม่สามารถสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการในองค์กรอิสระต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญได้

เมื่อพรรคโบราณรักษ์ไม่สามารถหาสมาชิกได้ครบห้าพันคน ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับจดแจ้งตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรค ตามนัยมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า พรรคการเมือง ย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุที่พรรคไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้สั่งยุบพรรคโบราณรักษ์ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ