

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคโบราณรักษ์

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคโบราณรักษ์ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคโบราณรักษ์ เป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ พรรคโบราณรักษ์มีหน้าที่ดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป และให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ จากการตรวจสอบพบว่า พรรคโบราณรักษ์มีสมาชิกกิตติมศักดิ์ ๒,๕๕๐ คน รวมอยู่ในจำนวนสมาชิกพรรค ๕,๖๗๑ คน โดยสมาชิกกิตติมศักดิ์ไม่ได้สมัครเป็นสมาชิกของพรรค เพียงพรรคโบราณรักษ์มีหนังสือส่งไปรษณีย์เชิญเชิญบุคคลเข้าเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ และได้รับความอีกว่าการแสดงเจตนาของพรรคที่ได้เชิญผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งที่ ๑ อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน ๒,๕๕๐ คน เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ของพรรคโบราณรักษ์ไม่ปรากฏมีการแสดงเจตนารับการเป็นสมาชิก ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณาเพียงหลักฐานการส่งหนังสือและเชื่อว่าได้รับหนังสือแล้ว จึงรับเป็นสมาชิกพรรคประเภทกิตติมศักดิ์ นั้น ยังไม่ถูกต้อง จึงยังไม่เป็นสมาชิกพรรคโบราณรักษ์ตามข้อบังคับพรรคโบราณรักษ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๓๕ เมื่อสมาชิกพรรคมีไม่ครบห้าพันคน ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ เป็นเหตุให้ยุบพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

หัวหน้าพรรคโบราณรักษ์ชี้แจงว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองมิใช่ผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากแต่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น การชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งใดๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และในการตรวจสอบ ควบคุม และรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง จึงต้องควบคุมและตรวจสอบโดยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ผู้มีอำนาจกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๕ ได้มีมติอนุมัติรับสมาชิกสามัญแห่งพรรคโบราณรักษ์ และสมาชิกกิตติมศักดิ์แห่งพรรคโบราณรักษ์จนครบและรายงานให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ

นอกจากนี้นายทะเบียนพรรคการเมืองใช้อำนาจทางธุรการโดยไม่ชอบ โดยมีได้นำปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างนายทะเบียนพรรคการเมืองกับพรรคโบราณรักษ์ เข้าที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาด นายทะเบียนพรรคการเมืองได้อาศัยอำนาจเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งว่าพรรคโบราณรักษ์ มีสมาชิกไม่ครบจำนวนห้าพันคน ตามกฎหมาย และมีหนังสือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค จึงไม่ฟ้องด้วยเหตุตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง และนายทะเบียนพรรคการเมืองมิได้เป็นผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่มีอำนาจนำคดีมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยข้อโต้แย้งระหว่างพรรคโบราณรักษ์กับนายทะเบียนพรรคการเมืองเกี่ยวกับการอนุมัติรับสมาชิกกิตติมศักดิ์ของพรรค ตามอำนาจหน้าที่ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติและใช้ดุลยพินิจไม่ถูกต้องเป็นข้อพิพาทกับพรรคโบราณรักษ์โดยพฤติการณ์ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๕ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

พรรคโบราณรักษ์ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ให้ยกคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง และสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนสมาชิกพรรค ทั้งประเภทสามัญและประเภทกิตติมศักดิ์

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖ บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้ และเห็นว่า กรณีนี้มีปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีข้อกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ได้พิจารณาการรับสมาชิกพรรคโบราณรักษ์ประเภทสมาชิกกิตติมศักดิ์ ๒,๕๕๐ คน นั้น ตามข้อเท็จจริงประกอบคำชี้แจงของพรรคโบราณรักษ์แล้วเห็นว่า การดำเนินการของพรรคโบราณรักษ์ไม่เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของพรรค ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ และไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด

จึงมีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งให้ยุบพรรคโบราณรักษ์ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ... (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น”

นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคโบราณรักษ์ เนื่องจากพรรคไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๘ การจัดให้มีสมาชิกพรรคการเมือง นั้น สมาชิกจะต้องมีเจตนาจะเข้าเป็นสมาชิกโดยสมัครใจ

ซึ่งตามข้อบังคับของพรรคในข้อ ๓๔ ว่า “สมาชิกพรรคโบราณรักษ์แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ (๑) สมาชิกกิตติมศักดิ์และสมาชิกสามัญ” และข้อ ๓๕ ระบุว่า “สมาชิกกิตติมศักดิ์ คือ บุคคลซึ่งมีคุณวุฒิพิเศษหรือมีลักษณะพิเศษในทางวุฒิการศึกษา มีหรืออาจมีอุปการคุณต่อพรรคที่คณะกรรมการบริหารพรรคเชิญเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ เมื่อคณะกรรมการบริหารพรรคได้มีมติเชิญผู้ใดให้เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ให้หัวหน้าพรรคมีหนังสือเชิญทางไปรษณีย์ เมื่อไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวมีสมาชิกภาพและให้ลงทะเบียนแยกประเภทสมาชิกไว้เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ของพรรค ฯ สมาชิกกิตติมศักดิ์ต้องเป็นบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามข้อ ๓๖ ด้วย”

พิจารณาตามข้อบังคับข้อ ๓๕ ที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคมีหนังสือเชิญเข้าร่วมเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ทางไปรษณีย์ เมื่อไม่มีผู้คัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวมีสมาชิกภาพและให้ลงทะเบียนแยกประเภทสมาชิกไว้เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ของพรรค แต่นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่า ข้อบังคับพรรคข้อ ๓๔ และข้อ ๓๕ ในเรื่องการรับสมาชิกกิตติมศักดิ์นั้น ขาดการแสดงเจตนาของผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรค ฯ โดยพรรคโบราณรักษ์ส่งหนังสือเชิญบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคแล้วไม่มีผู้ใดตอบกลับมา ย่อมถือไม่ได้ว่าผู้ที่ไม่ตอบรับเป็นสมาชิกพรรคแม้พรรคโบราณรักษ์จะให้ลงทะเบียนแยกประเภทสมาชิกไว้เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ของพรรค ฯ ก็ตาม แต่การเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจและมีการแสดงเจตนาเข้าเป็นสมาชิกพรรคโดยชัดแจ้ง การเชิญบุคคลเข้าเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ของพรรค โดยไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกเชิญ

ได้แสดงเจตนาสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรค จึงไม่อาจถือว่า บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกพรรคตามความหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ จึงต้องลดยอดสมาชิกที่ไม่ได้มีการสมัครหรือตอบรับการเข้าเป็นสมาชิกโดยชัดแจ้ง พรรคโบราณักษ์มีสมาชิกพรรคไม่ครบจำนวนที่กฎหมายกำหนด

พิจารณาแล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมือง กล่าวคือ การเป็นสมาชิกพรรคต้องมีการแสดงเจตนา จะโดยตรงหรือโดยปริยายก็ได้ แต่กรณีดังกล่าวยังฟังไม่ได้ว่า สมาชิกดังกล่าวเป็นสมาชิกของพรรคอย่างสมบูรณ์แล้วหรือไม่ จึงเห็นว่าพรรคโบราณักษ์ไม่ดำเนินการให้มีสมาชิกพรรคตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป กรณีมีเหตุที่จะสั่งให้ยุบพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงให้ยุบพรรคโบราณักษ์ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

พลโท จุล อดิเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ