

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคโบราณรักษ์

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ ว่า ได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคโบราณรักษ์เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ กำหนดให้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา เมื่อครบกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามที่กฎหมายกำหนดคือวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แล้ว พรรคโบราณรักษ์มีสมาชิกไม่ครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ กำหนดไว้ มีเหตุที่จะยุบพรรคโบราณรักษ์ ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคโบราณรักษ์ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

นายมีเดช น้ำบุน หัวหน้าพรรคโบราณรักษ์ ยื่นหนังสือชี้แจงลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ สรุปว่า

๑) นายทะเบียนพรรคการเมืองใช้อำนาจทางธุรการโดยไม่ชอบ โดยร้อยตรี วิจิตร อยู่สุภาพ เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้นำปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างนายทะเบียนพรรคการเมืองกับพรรคโบราณรักษ์ เข้าที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาด นายทะเบียนพรรคการเมืองอาศัยอำนาจการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งฝ่ายธุรการวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งว่า พรรคโบราณรักษ์ มีสมาชิกไม่ครบจำนวน ๕,๐๐๐ คนตามกฎหมาย และมีหนังสือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคโบราณรักษ์

๒) เหตุในการขอยุบพรรคโบราณรักษ์ ไม่ต้องด้วยความในมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๕๕๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองมิได้เป็นผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่มีอำนาจนำคดีมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

๓) ร้อยตรี วิจิตร อยู่สุภาพ เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง วินิจฉัยข้อโต้แย้งระหว่างพรรคโบราณรักษ์กับนายทะเบียนพรรคการเมืองเกี่ยวกับอนุมติรับสมาชิกกิตติมศักดิ์ของพรรคโบราณรักษ์ตามอำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติและใช้ดุลยพินิจไม่ถูกต้องเป็นข้อพิพาทกับพรรคโบราณรักษ์ โดยพฤติการณ์ตามความในมาตรา ๕ วรรคแรก (๑) และมาตรา ๕ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒

นายทะเบียนพรรคการเมืองชี้แจงว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖ กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และมาตรา ๖๕ วรรคสอง กำหนดว่า เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน (๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕ (๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ (ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป) มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ... (๖) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ... ข้อเท็จจริงประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคโบราณรักษ์ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากมีเหตุตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) กล่าวคือ พรรคไม่ดำเนินการหาสมาชิกให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคซึ่งให้ทำภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคโบราณรักษ์ไม่มีสมาชิกพรรคตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ กรณีจึงมิใช่ปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมืองและปฏิบัติงาน

ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖ จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยนำเข้าพิจารณาในคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ และมีใช้กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนเรื่องสมาชิกพรรคโบราณรักษ์มีจำนวนไม่ถึง ๕,๐๐๐ คนนั้น พรรคโบราณรักษ์แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามหนังสือลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ว่า พรรคโบราณรักษ์มีสมาชิกทั้งหมด ๕,๖๗๑ คน แยกเป็นสมาชิกสามัญ ๒,๗๒๑ คน และสมาชิกกิตติมศักดิ์ ๒,๙๕๐ คน การรับสมาชิกพรรคโบราณรักษ์ประเภทสมาชิกกิตติมศักดิ์ จำนวน ๒,๙๕๐ คน ตามข้อเท็จจริงประกอบคำชี้แจงของพรรคโบราณรักษ์แล้วเห็นว่า การดำเนินการของพรรคโบราณรักษ์ไม่เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับพรรค ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการกับพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่มีเหตุตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง โดยยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นๆ ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง อย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด

ข้อกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๒๕ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา

มาตรา ๖๕ พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน
- (๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕
- (๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง
- (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕ หรือ

มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

ประเด็นแรกมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคสองได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้

ส่วนประเด็นเรื่องยุบพรรคโบราณรักษ์นั้น มีปัญหาว่าสมาชิกกิตติมศักดิ์จำนวน ๒,๕๕๐ คน ของพรรคโบราณรักษ์ถูกต้องหรือไม่ ข้อบังคับพรรคโบราณรักษ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดว่า “ข้อ ๓๔ สมาชิกพรรคโบราณรักษ์แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ (๑) สมาชิกกิตติมศักดิ์ และสมาชิกสามัญ” และ “ข้อ ๓๕ สมาชิกกิตติมศักดิ์ คือ บุคคลผู้ซึ่งมีคุณวุฒิพิเศษ หรือมีลักษณะพิเศษในทางคุณวุฒิการศึกษา มีหรืออาจมีอุปการคุณต่อพรรคที่คณะกรรมการบริหารพรรคเชิญเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ เมื่อคณะกรรมการบริหารพรรคได้มีมติเชิญผู้ใดให้เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ ให้หัวหน้าพรรคมีหนังสือเชิญทางไปรษณีย์ เมื่อไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือ ให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวมีสมาชิกภาพและให้ลงทะเบียนแยกประเภทสมาชิกไว้เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ของพรรค สมาชิกกิตติมศักดิ์ต้องเป็นบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามข้อ ๓๖ ด้วย” หัวหน้าพรรคโบราณรักษ์อ้างว่า พรรคได้ส่งหนังสือเชิญที่เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ทั้ง ๒,๕๕๐ คน ทางไปรษณีย์ตอบรับและไม่มีหนังสือฉบับใดส่งกลับคืน จึงนำรายชื่อดังกล่าวให้คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณารับเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ โดยเชื่อว่าผู้รับเชิญทุกคนได้รับหนังสือเชิญและไม่คัดค้าน แต่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พรรคโบราณรักษ์มีเพียงหลักฐานการส่งหนังสือเชิญเท่านั้น ไม่มีหลักฐานใบตอบรับการส่งจดหมายทางไปรษณีย์แต่อย่างใด ดังนั้นผู้รับเชิญจำนวน ๒,๕๕๐ คน ไม่มีหลักฐานว่าบุคคลดังกล่าวได้ทราบหรือยินยอมเข้าเป็นสมาชิกพรรคโบราณรักษ์ตามข้อบังคับพรรคโบราณรักษ์ไม่อาจอ้างได้ว่ามีสมาชิกกิตติมศักดิ์ ๒,๕๕๐ คนแล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าพรรคโบราณรักษ์มีสมาชิกพรรคไม่ครบ ๕,๐๐๐ คน เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ไม่เป็นไปตามนัยมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เกิดขึ้นกับพรรคโบราณรักษ์ตามคำร้องของ
นายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

อาศัยเหตุผลดังวินิจัยมา จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคโบราณรักษ์

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ