

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคโบราณรักษ์

ความเป็นมา

นายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง” ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยหนังสือลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคโบราณรักษ์ ด้วยเหตุที่พรรค ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กล่าวคือ ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนจัดตั้งพรรค (คือภายในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕) พรรคโบราณรักษ์มิได้ดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ในคำวินิจฉัยที่ผ่านมาหลายคดี ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอมาตลอดว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ในการสั่งยุบพรรคการเมืองตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอเรื่องให้พิจารณาตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ถึงแม้ว่าคำวินิจฉัย ส่วนตอนที่ผ่านมาข้าพเจ้าจะได้แสดงความเห็นที่ต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ก็ตาม แต่โดยที่ตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันทุกองค์กรของรัฐ ข้าพเจ้าจึงจำเป็นต้องยึดถือและปฏิบัติตามบรรทัดฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางไว้ ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจรับคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองในกรณีนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

อย่างไรก็ดี อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น จะต้องตีความโดยเคร่งครัดว่าเป็นเพียงอำนาจในการสั่งให้ยุบพรรคการเมือง และ เฉพาะในกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า หัวหน้าพรรคการเมืองใดละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการที่นายทะเบียนจะนำคำวินิจฉัยไปเป็นหลักฐานในการเรียกค่าปรับ จากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ละเมิดบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องและตามคำรับของพรรคโบราณรักษ์ เพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องแล้ว คำชี้แจงเพิ่มเติมใดๆ ของพรรคโบราณรักษ์เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวก็ไม่น่าจะมีผลกระทบต่อผลการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงเห็นสมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะปฏิเสธคำร้องของพรรคโบราณรักษ์ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญนัดคู่กรณีมาชี้แจงและออกนั่งพิจารณาเพื่อฟังพยานหลักฐานเพิ่มเติม ทั้งพยานบุคคลและพยานเอกสารที่พรรคโบราณรักษ์กล่าวอ้างว่าจะนำสืบให้เป็นที่พอใจแก่ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัย

พรรคโบราณรักษ์ได้มีหนังสือถึงผู้ร้องเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ซึ่งแจ้งว่า พรรคโบราณรักษ์ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว โดยมีสมาชิกพรรคจำนวน ๕,๖๗๑ คน แยกเป็นสมาชิกสามัญจำนวน ๒,๗๒๑ คน และสมาชิกกิตติมศักดิ์จำนวน ๒,๙๕๐ คน

ประเด็นที่เป็นปัญหาคือ เรื่องสมาชิกภาพของบุคคลที่พรรคโบราณรักษ์อ้างว่าเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์จำนวน ๒,๙๕๐ คน ซึ่งผู้ร้องเห็นว่ายังไม่มีสถานภาพเป็นสมาชิกพรรคตามข้อบังคับพรรคโบราณรักษ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๕ ที่กำหนดว่า “ให้หัวหน้าพรรคมีหนังสือเชิญทางไปรษณีย์เมื่อไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือ ให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวมีสมาชิกภาพและให้ลงทะเบียนแยกประเภทสมาชิกไว้เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ของพรรค” ทั้งนี้ เนื่องจากคำชี้แจงของพรรคโบราณรักษ์ไม่สามารถยืนยันได้ว่าการแสดงเจตนาของพรรคที่จะเชิญผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งที่ ๑ อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จำนวน ๒,๙๕๐ ราย เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ นั้น ไปถึงผู้รับการแสดงเจตนาหรือไม่ และผู้ได้รับเชิญเป็นสมาชิกพรรคได้รับทราบการแสดงเจตนาแล้วไม่คัดค้านการที่พรรคโบราณรักษ์นำรายชื่อผู้ที่พรรคส่งหนังสือเชิญทั้ง ๒,๙๕๐ คน เสนอที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อให้มีมติรับเป็นสมาชิกประเภทกิตติมศักดิ์โดยมีเพียงหลักฐานส่งหนังสือเชิญและเชื่อว่าได้รับหนังสือเชิญแล้ว เนื่องจากไปรษณีย์ไม่ส่งคืนและไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือ นั้น ผู้ร้องเห็นว่าพรรคโบราณรักษ์ได้กล่าวอ้างขึ้นเองเพื่อถือเอาประโยชน์ผู้ได้รับเชิญจำนวน ๒,๙๕๐ คน จึงยังไม่เป็นสมาชิกพรรคโบราณรักษ์ตามข้อบังคับพรรคโบราณรักษ์ พ.ศ. ๒๕๔๔

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องพิจารณาวินิจฉัย จึงมีอยู่ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ ๑ ของอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จำนวน ๒,๙๕๐ คน นั้น เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ของพรรคโบราณรักษ์จริงหรือไม่ ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าสมาชิกกิตติมศักดิ์มีสถานภาพเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

ที่อาจนำมานับจำนวนรวมกับสมาชิกสามัญเพื่อประโยชน์ในการคำนวณว่าพรรคการเมืองมีสมาชิกตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ เพราะผู้ร้องมิได้เสนอประเด็นเช่นนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาข้อบังคับพรรคโบราณรักษ์เกี่ยวกับการเชิญและการรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคโบราณรักษ์แล้ว เห็นว่าไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่าด้วยการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคลกับสมาชิกแห่งนิติบุคคลนั้น โดยเฉพาะหลักการที่ว่า นิติสัมพันธ์ดังกล่าวจะต้องดำเนินการบนพื้นฐานแห่งความยินยอมและความสมัครใจของผู้ที่จะเป็นสมาชิก การเชิญบุคคลใดให้เป็นสมาชิกพรรคโดยส่งหนังสือเชิญทางไปรษณีย์ตามข้อบังคับพรรคย่อมกระทำได้ แต่การที่กำหนดเป็นเงื่อนไขว่าผู้ที่ได้รับหนังสือเชิญจะต้องดำเนินการคัดค้านคำเชิญ มิเช่นนั้นแล้วจะถือว่ายินยอมเป็นสมาชิกโดยปริยาย นั้น เป็นเรื่องที่ขัดแย้งและละเมิดต่อหลักการที่กล่าว หลักกฎหมายที่ว่า การนิ่งเฉยถือว่าเป็นการยินยอมโดยปริยาย จะใช้ได้ก็แต่เพียงในสถานการณ์หรือในกรณีที่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการแสดงเจตนาไม่ยินยอมโดยการท้วงติงหรือขัดข้อง แต่การสมัครหรือการรับสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหาได้เป็นกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องแสดงเจตนาปฏิเสธหรือไม่ให้ความยินยอมไม่เช่นนั้นแล้ว จะเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองแสวงหาสมาชิกพรรคปลอมได้อย่างง่ายดายโดยวิธีการที่ไม่สุจริตและไม่โปร่งใส

จึงเห็นว่า บุคคลจำนวน ๒,๕๕๐ คน ที่พรรคโบราณรักษ์อ้างว่าเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์นั้น ไม่มีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกพรรคโบราณรักษ์อย่างแท้จริงทั้งโดยนิตินัยและพฤตินัย ดังนั้น พรรคโบราณรักษ์จึงยังมีสมาชิกไม่ถึงห้าพันคนเมื่อครบกำหนด ๑๘๐ วัน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

อาศัยเหตุผลตามที่กล่าว จึงพิจารณาเห็นว่า มีเหตุตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) เกิดขึ้นกับพรรคโบราณรักษ์แล้ว และศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะมีคำสั่งให้ยุบพรรคโบราณรักษ์

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ