

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของนายบุรีรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๕๐

เรื่องพิจารณาที่ ๓๑/๒๕๔๘

วันที่ ๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐

ระหว่าง { นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง
พรรครวมพลังไทย ผู้ถูกร้อง

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครวมพลังไทย

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครวมพลังไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๕ วรรคสอง ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ มาตรา ๓๕

ข้อเท็จจริงประกอบคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคเกษตรกรแรงงานไทย เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ มีคณะกรรมการบริหารพรรค จำนวน ๘ คน โดยมีนายวรพงษ์ กลั่นสุภา เป็นหัวหน้าพรรค และนายวรากร สุวรรณยานนท์ เป็นเลขาธิการพรรค ต่อมานายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่องตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคเกษตรกรแรงงานไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ในรายการชื่อพรรคเป็นพรรครวมพลังไทย เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ปรากฏว่า เมื่อครบกำหนดเวลา

หนึ่งร้อยแปดสิบวัน ในวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๕ พรรครวมพลังไทยได้แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรค จำนวน ๔ สาขา เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๕ และนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับรองการจัดตั้ง สาขาพรรค ลำดับที่ ๑ ลำดับที่ ๒ และลำดับที่ ๓ แต่ไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรค ลำดับที่ ๔ การจัดตั้งสาขาพรรคดังกล่าวจึงเป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรครวมพลังไทยตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ นายทะเบียน พรรคการเมืองพิจารณาแล้ว เห็นว่าเมื่อพรรครวมพลังไทยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ ภายในวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๕ มีเหตุให้ยุบพรรครวมพลังไทย นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้มีการยุบพรรครวมพลังไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง

ตุลาการรัฐธรรมนูญประจำคดีมีคำสั่งให้รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนด คณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์คณะในการพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ พร้อมทั้งมีคำสั่งให้แจ้งผู้ร้องทราบ และส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้องเพื่อยื่นคำชี้แจง แก่ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับสำเนาคำร้อง

พรรครวมพลังไทย โดยนายบรรพต ก่อสันสุภา หัวหน้าพรรค ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับหนังสือในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ ภายในระยะเวลาที่ตุลาการรัฐธรรมนูญประจำคดีกำหนด สรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้มีส่วนรู้เห็นหรือ มีเจตนาในการกระทำความผิด ไม่เคยรู้จักประธานสาขาพรรค ลำดับที่ ๔ และไม่ได้เข้าร่วมประชุม เพื่อจัดตั้งสาขาพรรครวมพลังไทย ลำดับที่ ๔ แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินงานของผู้ถูกร้องส่วนใหญ่ จะมีนายวรกร สุวรรณยานนท์ เลขานุการพรรค และนายภาณุศักดิ์ ประภาพร ผู้อำนวยการพรรค เป็นผู้ดำเนินการธุรกรรมทั้งสิ้น

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาวินิจฉัยประการแรกว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ หรือไม่ คดีนี้ตุลาการรัฐธรรมนูญประจำคดีมีคำสั่งให้รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง

และต้องพิจารณาโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ แม้อำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ จะยกเลิกไป โดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ก็ตาม แต่มาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธานศาลรัฐธรรมนูญ แต่ให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับเลือกตามมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ คงดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และตามวรรคสี่บัญญัติว่า บรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ตามวรรคหนึ่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ดำเนินการต่อไปศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยคดีนี้ต่อไปได้

ปัญหาวินิจฉัยต่อไปว่ามีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้องตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง และต้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องหรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองพรรคการเมือง ต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมือง อย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา

มาตรา ๖๕ พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ๗๓

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕ หรือ มาตรา ๖๒ และวรรคสอง เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏ

ต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ข้อ ๓ บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดเพราะเหตุกระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นมิกำหนดห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๕ จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ โดยดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นยุติตามคำร้องและคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องว่าผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมืองครบสี่สาขาในสี่ภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมือง รับผิดชอบการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง กล่าวคือมีสาขาพรรคเพียงสามสาขาในสามภาค กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสองประกอบมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ส่วนปัญหาว่า ต้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรครวมพลังไทยผู้ถูกร้องหรือไม่นั้นเห็นว่า ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ข้อ ๓ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดเพราะเหตุกระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นมิกำหนดห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งยุบพรรค ตามประกาศดังกล่าวได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓๖ ว่าบรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ได้ประกาศหรือสั่งระหว่างวันที่ ๑๕

กันยายน ๒๕๔๕ จนถึงวันที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ (วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕) ให้มีผลใช้บังคับต่อไปและให้ถือว่าชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ก็ยังมีบทบัญญัติในมาตรา ๓๐๕ ว่าบรรดาการใดๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้ง การกระทำที่เกี่ยวเนื่องไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นผลให้ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ข้อ ๓ ยังคงมีผลใช้บังคับแก่คดีนี้ด้วย แม้การที่ผู้ถูกร้องไม่ปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ จะมีลักษณะเป็นการไม่กระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ก็เป็นกรณีที่กฎหมายบังคับให้ผู้ถูกร้องมีหน้าที่จะต้องดำเนินการ ดังนั้นการที่ผู้ถูกร้องงดเว้นไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ ย่อมถือได้ว่าผู้ถูกร้องกระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามความในประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ข้อ ๓ อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นมาตรการทางกฎหมาย ให้อำนาจในการยุบพรรคการเมืองที่กระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อมิให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีโอกาสที่จะกระทำการอันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายซ้ำอีก แต่เหตุที่พรรคการเมืองต้องยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๒๕ เป็นเรื่องที่พรรคการเมือง ที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนแล้วไม่ดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ซึ่งอยู่ในขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการให้พรรคการเมืองมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ยังไม่ถึงขั้นเป็นการดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองและการปกครองได้ จึงไม่ต้องตามเจตนารมณ์ของประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง

ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕
ข้อ ๓ ที่จะต้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองด้วย กรณีจึงไม่อาจเพิกถอนสิทธิ
เลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องได้

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรครวมพลังไทย ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง
ประกอบมาตรา ๒๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘
มาตรา ๓๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐

นายบุรีชัย มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ