

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๕๒

วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาตินิยม

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีหนังสือที่ ลต ๐๐๐๔/๑๒๐๕ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาตินิยม ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ปรากฏว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคชาตินิยมเป็นพรรคการเมือง ตั้งแต่ วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับแจ้งการจัดตั้งพรรคชาตินิยม คือ ภายในวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๒ พรรคชาตินิยมต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กล่าวคือ (๑) ให้มีสมาชิก ตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาค และจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และ (๒) ให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา แต่ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดเวลา ๑๘๐ วันที่กล่าวแล้ว พรรคชาตินิยมไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตาม มาตรา ๒๕ ดังกล่าว ซึ่งเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาล รัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาตินิยมตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ต่อไป

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือถึงพรรคชาตินิยมให้ส่งคำชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องนี้มายังศาลรัฐธรรมนูญ พรรคชาตินิยมก็ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ นำส่งคำชี้แจง สรุปความได้ว่า

๑. พรรคชาตินิยมมิได้เห็นพ้องด้วยกับคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ที่ขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาตินิยม เพราะมูลเหตุที่แท้จริงที่พรรคชาตินิยมไม่สามารถดำเนินงาน ของพรรคให้บรรลุเจตนารมณ์ และเป็นไปตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจวินิจฉัย และปฏิบัติหน้าที่ มิชอบด้วยเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ และออกกระเบื้องการจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ อย่างไม่รอบคอบ เป็นธรรม ทั้งยังมีพฤติกรรมอื่น ๆ ที่ส่อไปในทางไม่โปร่งใสและเป็นกลาง

๒. ในการประชุมพรรคการเมืองต่างๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เรียกประชุมเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๑ เกี่ยวกับเรื่องกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง เมื่อพรรคชาตินิยมได้คัดค้านว่า ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง ขัดเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กที่จัดตั้งขึ้นใหม่ต้องเสียเปรียบ ประธานกรรมการการเลือกตั้งก็สั่งเลิกการประชุม และต่อมาได้มีการจัดการประชุมในเรื่องดังกล่าวอีก แต่ได้กระทำไปอย่างปกปิดโดยไม่เชิญพรรคชาตินิยมเข้าร่วมประชุมด้วย ทั้งไม่ยอมชี้แจงเหตุผลที่ไม่เชิญ ซึ่งพรรคชาตินิยมเห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยเจตนา ทำให้พรรคชาตินิยมไม่ได้รับเงินกองทุนสนับสนุนจากรัฐ ดังนั้น พรรคชาตินิยมจึงไม่สามารถดำเนินกิจกรรมของพรรคให้เป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่พรรคชาตินิยมได้ยกขึ้นอ้างอิง คือ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๖

ในตอนสุดท้าย พรรคชาตินิยมประสงค์ให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการดังต่อไปนี้คือ

- (๑) วินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำผิดเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
- (๒) มีคำสั่งยกเลิกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง
- (๓) มีคำสั่งยกเลิกคณะกรรมการกองทุนพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้ว และให้จัดการประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองทั้งหมดที่ได้รับการจดทะเบียน เพื่อร่วมกันพิจารณาเรื่องนี้
- (๔) มีคำสั่งให้กิจกรรมต่างๆ ที่ได้เกิดขึ้นจากประกาศดังกล่าวเป็นโมฆะทั้งหมด และสั่งระงับการเบิกจ่ายเงินกองทุนโดยด่วนที่สุด
- (๕) มีคำสั่งปลดกรรมการการเลือกตั้งออกจากตำแหน่งและดำเนินการเพื่อให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งคณะใหม่โดยด่วนที่สุด
- (๖) มีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งคณะใหม่จัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้แก่พรรคชาตินิยมอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม
- (๗) มีคำสั่งห้ามมิให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างเอาเหตุของกระบวนการพิจารณาที่ดำเนินการอยู่ในศาลรัฐธรรมนูญเป็นข้ออ้างไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคชาตินิยม ถ้าพรรคชาตินิยมจะยื่นจดทะเบียนอีกครั้งหนึ่ง หากว่าศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคชาตินิยมและในการยื่นจดทะเบียนครั้งใหม่นี้ พรรคชาตินิยมยื่นยื่นเอาเอกสารที่ได้เคยยื่นจดทะเบียนไว้แล้วครั้งก่อน เป็นเอกสารยื่นจดทะเบียนครั้งใหม่
- (๘) ชี้ขาดว่าควรยุบเลิกพรรคชาตินิยม หรือไม่



การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาตินิยม โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ ดังกล่าว บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑).....

(๒).....

(๓).....

(๔).....

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตาม....มาตรา ๒๘....

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน....(๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

.....”

ในคำวินิจฉัยส่วนคนที่ ๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๒ เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคปฏิรูปนั้น ข้าพเจ้าเป็นเสียงข้างน้อยเสียงหนึ่งที่ได้วินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ สั่งยุบพรรคการเมืองได้ และไม่ชอบที่จะรับคำร้องของนายทะเบียนไว้พิจารณา ทั้งนี้ เพราะเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี โดยที่เสียงข้างมากขององค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ตามมาตรา ๖๕ (๕) ที่กล่าว ซึ่งคำวินิจฉัยนี้ย่อมมีผลผูกพันเป็นบรรทัดฐานตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ข้าพเจ้าจึงจำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาของคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองในกรณีนี้ต่อไป

คำวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งได้รับการยืนยันโดยหนังสือชี้แจงของพรรคชาตินิยมเองฟังได้ว่า เมื่อครบกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคชาตินิยมแล้ว พรรคชาตินิยมยังไม่ได้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ กล่าวคือ ยังมีสมาชิกของพรรคไม่ถึงห้าพันคนขึ้นไป และยังไม่มีสาขาพรรคครบ ๔ ภาค ตามที่กำหนดไว้ในประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง

เรื่อง บัญชีรายชื่อภาคและจังหวัด จึงเห็นว่าได้มีเหตุตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๕ (๕) เกิดขึ้นกับพรรคชาตินิยมจริงที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนี้ได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่า มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและคำนึงถึงสาเหตุที่พรรคการเมืองใดไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ดังกล่าวเพื่อใช้เป็นเหตุผลที่จะยกคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ขอให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ฉะนั้น การที่พรรคชาตินิยมอ้างถึงการขาดเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองว่าเป็นมูลเหตุที่พรรค ฯ ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ นั้น จึงเป็นข้ออ้างที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับฟังได้

สำหรับคำขอ ๗ ข้อแรก ที่พรรคชาตินิยมยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เฉพาะเท่าที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ บัญญัติให้ไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เท่านั้น โดยหลักการแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจไปก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือรับฟังคำอุทธรณ์จากพรรคการเมืองใดที่ไม่ยอมรับหรือไม่พอใจในคำตัดสินหรือการดำเนินการอื่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฉะนั้น จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยคำขอดังกล่าวของพรรคชาตินิยมได้จริงอยู่ คำขอบางประการของพรรคชาตินิยมอาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยปัญหานั้นได้ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เมื่อองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย แต่พรรคการเมืองหาได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ประการใดไม่ ฉะนั้น พรรคชาตินิยมจึงไม่มีสิทธิที่จะเสนอเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง ส่วนเรื่องการปลดกรรมการการเลือกตั้งออกจากตำแหน่งตามที่พรรคชาตินิยมขอมาด้วยนั้น ก็เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งแล้วว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจเกี่ยวกับเรื่องนี้เช่นกัน

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญขอที่จะมีคำสั่งให้ยุบพรรคชาตินิยมตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง และว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยคำขอใด ๆ ของพรรคชาตินิยมได้



นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ