

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๔/๒๕๕๕

วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยธรรมาธิปไตย

สรุปข้อเท็จจริง

๑. เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ พรรคไทยธรรมาธิปไตยได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าในคราวประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๕ ที่ประชุมมีมติเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคไทยธรรมาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๒๐ ข้อ ๒๒ และข้อ ๒๔ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสารแล้ว ปรากฏว่ายังไม่ครบถ้วนถูกต้อง จึงแจ้งให้หัวหน้าพรรคไทยธรรมาธิปไตยจัดส่งเอกสารเพิ่มเติม ดังนี้

๑.๑) ให้ส่งต้นฉบับรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๕ และเขียนข้อความว่า “ขอรับรองว่าเป็นลายมือชื่อที่ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ลงลายมือชื่อไว้ด้วยตนเองจริง” ทั่วประเทศ พร้อมทั้งให้หัวหน้าพรรคลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกหน้าเช่นเดียวกัน

๑.๒) ให้ส่งรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคพร้อมลายมือชื่อผู้เข้าร่วมประชุม และหนังสือเชิญประชุม รวม ๓ ครั้ง พร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง ได้แก่

(๑) ในคราวประชุมครั้งที่มติให้เรียกประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๕ ตามข้อบังคับพรรคไทยธรรมาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง

(๒) ในคราวประชุมครั้งที่ให้ความเห็นชอบให้เปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค ตามข้อบังคับพรรคไทยธรรมาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๓๑

(๓) ในคราวประชุมครั้งที่มติเชิญสมาชิกเข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค ตามข้อบังคับพรรคไทยธรรมาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๓๒ (๓) และรายชื่อสมาชิกพรรคที่คณะกรรมการบริหารพรรคมีมติเชิญให้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค

๒. เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ พรรคไทยธรรมาธิปไตยได้ทำหนังสือชี้แจงพร้อมทั้งจัดส่งเอกสารเพิ่มเติมให้นายทะเบียนพรรคการเมือง แต่เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบแล้วพบว่า

(๒.๑) รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่นั้น หัวหน้าพรรคได้นำเอกสารดังกล่าวไว้ในรถยนต์ส่วนตัวเพื่อเตรียมนำส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมือง แต่ได้สูญหายไป จึงได้ส่งสำเนาบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่และเขียนข้อความรับรองแล้วมาแทน

(๒.๒) การประชุมใหญ่สามัญประจำปีของพรรคเป็นไปตามข้อบังคับพรรคไทยธรรมาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง ตามมติคณะกรรมการบริหารพรรค ครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๔

(๒.๓) ไม่ได้จัดส่งสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค ในคราวที่มีมติให้เปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคตามที่ระบุในข้อ ๑ ๑.๒) (๒) และได้ตรวจสอบแล้วไม่พบเอกสารหลักฐานว่าการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารพรรค

(๒.๔) ไม่ได้จัดส่งสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค ในคราวที่มีมติเชิญสมาชิกเข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคตามที่ระบุในข้อ ๑ ๑.๒) (๓) พร้อมทั้งแจ้งว่าข้อบังคับพรรคไทยธรรมาธิปไตย ข้อ ๓๒ (๓) มิได้ระบุให้กรรมการบริหารพรรคต้องระบุชื่อผู้รับเชิญในที่ประชุม หรือต้องให้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสาร และเมื่อคณะกรรมการบริหารพรรคมีมติให้เรียกประชุมใหญ่พรรคแล้ว กรรมการบริหารพรรคก็จะไปเชิญสมาชิกที่ตนรู้จักต่อๆ กันไป

๓. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่พรรคไทยธรรมาธิปไตยจัดส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตามข้อ ๒ แล้วเห็นว่ายังไม่ถูกต้องชัดเจน จึงแจ้งให้หัวหน้าพรรคไทยธรรมาธิปไตยจัดส่งเอกสารและชี้แจงเพิ่มเติม ดังนี้

(๓.๑) จัดส่งสำเนาใบสมัครและสำเนาทะเบียนบ้านหรือสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค จำนวน ๕๑ คน พร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง

(๓.๒) กรณีที่ชี้แจงว่าพรรคมิได้ระบุชื่อสมาชิกพรรคที่จะเชิญเข้าร่วมประชุมเพียงแต่ให้เชิญสมาชิกกันต่อๆ ไป ให้ชี้แจงว่าพรรคได้มีการตรวจสอบผู้เข้าร่วมประชุมก่อนหรือไม่ว่าเป็นสมาชิกพรรคจริงหรือไม่

๔. เมื่อวันที่ ๑๑ และวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๔ พรรคไทยธรรมาธิปไตยได้จัดส่งเอกสารและคำชี้แจงเพิ่มเติมมายังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สรุปได้ว่า

(๔.๑) พรรคได้ส่งใบสมัครให้นายทะเบียนพรรคการเมืองครบทั้ง ๕๑ คน แต่สำเนาทะเบียนบ้าน หรือสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนส่งไม่ครบ เนื่องจากในตอนเขียนใบสมัครไม่ได้ขอลำเนาไว้ แต่รับรองว่าได้ลงลายมือชื่อในใบสมัครและมีตัวตนจริงทุกคน

(๔.๒) ผู้รับเชิญเข้าร่วมประชุมใหญ่เป็นสมาชิกพรรคทุกคน

๕. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบบุคคลที่ปรากฏชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคจากฐานข้อมูลทะเบียนของกรมการปกครองจำนวน ๕๑ ราย ปรากฏว่าเป็นสมาชิกพรรคไทยธรรมาธิปไตยเพียง ๑๑ ราย และเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ ชัดเจนยิ่งขึ้น ประกอบกับบุคคลผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคไทยธรรมาธิปไตยมีภูมิลำเนาอยู่จังหวัดสุพรรณบุรี จึงได้ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุพรรณบุรีทำการสอบปากคำผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ จำนวน ๕๑ คน แทนนายทะเบียนพรรคการเมือง

๖. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุพรรณบุรี ได้ดำเนินการสอบปากคำบุคคลผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ จำนวน ๒๖ คน สรุปได้ว่า

ทุกคนให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่าไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค ไม่ได้เข้าร่วมประชุมและไม่ได้ลงลายมือชื่อในใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกและบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค และนางพันดวงจินดา (นางพัน) ให้ถ้อยคำว่าย นายรัน สุขประโคน ซึ่งปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมลำดับที่ ๘๗ ได้ถึงแก่กรรมไปแล้วประมาณ ๑๐ ปีเศษ และนางเปลว ขุมทอง ก็ได้เสียชีวิตไปก่อนแล้วเช่นกัน

๗. พรรคไทยธรรมาธิปไตยได้มีหนังสือชี้แจงไปที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุพรรณบุรี สรุปได้ว่า

บุคคลผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ เป็นสมาชิกพรรคไทยธรรมาธิปไตยจริงและมีตัวตนจริงทุกคน สมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ เป็นไปได้ที่บางคนอาจหลงลืม

๘. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) เร่งรัดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุพรรณบุรีดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง และได้รับรายงานเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ ว่า ได้สอบปากคำเพิ่มเติมอีกจำนวน ๓ ราย ซึ่งให้ถ้อยคำว่าย ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค ไม่ได้เข้าร่วมประชุม และไม่ได้ลงลายมือชื่อในใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคและบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค และจำนวน ๘ ราย ไม่พบรายชื่อบุคคลดังกล่าวตามข้อมูลที่ปรากฏในใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคไทยธรรมาธิปไตย

(๒) ขอความอนุเคราะห์สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ตรวจสอบข้อมูลบุคคลจากฐานข้อมูลการทะเบียน ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า ๒ รายที่ถึงแก่กรรมไปแล้วนั้น รายหนึ่งเสียชีวิตเมื่อปี ๒๕๕๑ อีกหนึ่งรายไม่พบบุคคลในฐานข้อมูลทะเบียน

๕. นายทะเบียนพรรค ฯ พบว่าพรรคไทยธรรมาธิปไตยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคไทยธรรมาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๓๒ (๓) หลายประการ เช่น ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการบริหารพรรคไม่ถูกต้องตามข้อบังคับพรรค เพราะข้อเท็จจริงจากการชี้แจงของพรรคไทยธรรมาธิปไตยไม่สามารถแสดงรายชื่อสมาชิกพรรคที่คณะกรรมการบริหารพรรคมีมติเชิญเข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค และพรรคกลับชี้แจงว่ากรรมการบริหารพรรคจะเชิญสมาชิกที่ตนรู้จักต่อๆ กันไป และจากการสอบปากคำผู้ที่ปรากฏรายชื่อรวมทั้งสิ้น ๒๕ ราย ทุกคนให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่า ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค ไม่ได้เข้าร่วมประชุม และไม่ได้ลงลายมือชื่อในใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคและบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค แต่พรรคไทยธรรมาธิปไตย ได้ยืนยันต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าทุกคนเป็นสมาชิกพรรคไทยธรรมาธิปไตย และได้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค

นายทะเบียนพรรค ฯ เห็นว่าพรรคไทยธรรมาธิปไตยมีเจตนาปกปิดข้อเท็จจริง เพื่อให้ นายทะเบียนพรรคการเมืองเข้าใจว่า มีการจัดประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ โดยพรรคได้ดำเนินการเป็นไปตามข้อบังคับพรรคถูกต้องแล้ว

๑๐. นายทะเบียนพรรค ฯ พบว่าในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๔ นั้น พรรคไทยธรรมาธิปไตยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ กล่าวคือ ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนสาขาพรรคการเมืองและสมาชิกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมืองเพราะปรากฏในบัญชีรายชื่อสมาชิกพรรค ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ มีจำนวน ๑๔๘ คน แต่มีผู้ไม่ลงลายมือชื่อ จำนวน ๑๕ คน ดังนั้นผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคตามบัญชีรายชื่อสมาชิกพรรคผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่และลงลายมือชื่อเข้าร่วมประชุมตามที่พรรคแจ้งต่อนายทะเบียน จึงมีจำนวน ๑๒๕ คน แต่เมื่อสอบปากคำแล้ว มีผู้ให้ถ้อยคำว่าเป็นสมาชิกพรรค ไม่ได้เข้าร่วมประชุม และไม่ได้ลงลายมือชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค จำนวน ๒๕ คน และมีผู้เสียชีวิตไปก่อน ๑ คน ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคไทยธรรมาธิปไตยครั้งดังกล่าวจึงมีจำนวนเพียง ๕๕ คน จึงไม่ครบ ๑๐๐ คน ตามข้อบังคับพรรคไทยธรรมาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๓๓

อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคไม่ปรากฏหลักฐานเอกสารว่าได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารพรรค ตามข้อบังคับพรรคไทยธรรมาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๓๑ และที่ประชุมใหญ่ของพรรคตามมาตรา ๒๕ (๓) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคไทยธรรมาธิปไตยตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน

๒๕๕๔ นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๐ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และมติของที่ประชุมใหญ่พรรค เมื่อพรรคไทยธรรมาธิปไตยไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

อนึ่ง นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เพื่อขอให้ดำเนินคดีอาญากับหัวหน้าพรรคไทยธรรมาธิปไตยฐานแจ้งความอันเป็นเท็จแก่นายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย จึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗

๑๑. นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ยุบพรรคไทยธรรมาธิปไตย เพราะมีเจตนาฝ่าฝืนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคได้ตามมาตรา ๖๕ (๕)

๑๒. ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้รับเรื่องไว้พิจารณาเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ และให้ส่งสำเนาคำร้องแก่พรรคไทยธรรมาธิปไตยเพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

๑๓. พรรคไทยธรรมาธิปไตยได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ สรุปได้ ดังนี้

๑๓.๑) ตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีหนังสือถึงพรรคไทยธรรมาธิปไตย ว่า เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ พรรคไทยธรรมาธิปไตยได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ในคราวประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ มีมติเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคไทยธรรมาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๒๐ ข้อ ๒๒ และข้อ ๒๔ ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่ายังไม่ครบถ้วนถูกต้อง ให้พรรคไทยธรรมาธิปไตยจัดส่งเอกสารเพิ่มเติม นั้น พรรคไทยธรรมาธิปไตยได้จัดส่งเอกสารรายงานการประชุมให้แก่นายทะเบียนพรรคการเมืองที่ ทธต. ๐๔๗/๒๕๕๔ ฉบับลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ แต่ปรากฏว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองก็มิได้ตรวจสอบเอกสารให้ละเอียดครบถ้วนถูกต้อง โดยอ้างว่าพรรคไทยธรรมาธิปไตยมิได้จัดส่งสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารในคราวที่มติให้เปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค และมีได้จัดส่งสำเนารายงานการประชุม ดังนั้นการอ้างในคำร้องให้วินิจฉัยจึงเป็นการกล่าวอ้างอย่างเลื่อนลอยขาดความรอบคอบในการตรวจสอบเอกสาร

๑๓.๒) สมาชิกพรรคไทยธรรมาธิปไตย จำนวน ๕๑ ราย เป็นสมาชิกพรรคทุกคน เอกสารใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคไทยธรรมาธิปไตยเป็นเอกสารที่สมาชิกพรรค ฯ กรอกรายละเอียด ในใบสมัครด้วยตนเอง บางรายให้บุคคลอื่นกรอกรายละเอียดในใบสมัครแทนสมาชิกพรรค บางรายเป็นผู้สูงอายุ และเขียนหนังสือไม่ได้ อาจจะบอกข้อความคลาดเคลื่อน ดังนั้นความผิดพลาดก็ย่อมอาจเกิดขึ้นได้

กรณีนายสมศักดิ์ พูลเพิ่ม เคยให้บันทึกถ้อยคำต่อเจ้าพนักงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุพรรณบุรี ว่าไม่เคยเป็นสมาชิก ไม่เคยเข้าประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๔ ไม่เคยยื่นใบสมัครต่อพรรคไทยธรรมาธิปไตย แต่จากการที่พรรคไทยธรรมาธิปไตยได้ดำเนินการสอบถามข้อเท็จจริงจากนายสมศักดิ์ พูลเพิ่ม อีกครั้งหนึ่ง จึงทราบข้อเท็จจริงว่า ในขณะที่เจ้าพนักงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุพรรณบุรี ดำเนินการสอบปากคำมิได้แจ้งถึงข้อเท็จจริงว่า มีการประชุม ณ ที่ใด และมีได้แสดงหลักฐานการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคไทยธรรมาธิปไตย รวมทั้งไม่ได้ให้สมาชิกพรรค ฯ ทำการตรวจสอบลายมือชื่อของสมาชิกในเอกสารใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรค ว่าถูกต้องหรือไม่ก่อนจะให้ลงลายมือชื่อในใบสอบปากคำ แต่ปรากฏว่าเจ้าพนักงาน ฯ คงแต่ดำเนินการกรอกข้อความในบันทึกถ้อยคำของพยานขึ้นเองทั้งสิ้น เมื่อพรรคได้สอบปากค่านายสมศักดิ์ ฯ โดยแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประชุมใหญ่สามัญที่จัดที่สาขา อำเภอเดิมบางนางบวช นายสมศักดิ์ ฯ จึงยืนยันว่า เป็นสมาชิกพรรคและเข้าร่วมประชุมใหญ่ครั้งนั้น

๑๓.๓) กรณีสถานที่เข้าประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๔ และบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมที่ระบุว่า จัดประชุม ณ ที่ทำการพรรคไทยธรรมาธิปไตย ณ สำนักงานใหญ่ ถนนสุรวงศ์ แขวงสี่พระยา เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร นั้น เนื่องจากประธานสาขาพรรค อำเภอเดิมบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี ได้แจ้งขอเปลี่ยนแปลงสถานที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๔ โดยขอให้จัดประชุมที่สาขาอำเภอเดิมบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรีแทน ในระยะเวลาที่ทันทัน เนื่องจากสมาชิกพรรค ฯ ส่วนมากไม่สะดวกในการเดินทางมาร่วมประชุมใหญ่ ที่สำนักงานใหญ่ของพรรค ฯ เนื่องจากเป็นแบบพิมพ์ที่พรรคได้จัดพิมพ์ไว้ก่อน จึงเกิดความผิดพลาดและบกพร่องของเจ้าหน้าที่พรรค ดังนั้นบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๔ ที่เสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง จึงไม่ได้ทำการแก้ไขสถานที่ประชุมให้ถูกต้อง

๑๔. นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องชี้แจงเพิ่มเติมลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ รายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

๑๔.๑) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบหนังสือพรรคไทยธรรมาธิปไตย ที่ ทธต. ๐๓๕ และ ๐๔๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ปรากฏว่าเป็นเอกสารชุดเดียวกัน ซึ่งยังไม่ถูกต้องครบถ้วน จึงให้พรรคไทยธรรมาธิปไตยชี้แจงและส่งเอกสารเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่ง พรรคไทยธรรมาธิปไตย ได้ดำเนินการตามหนังสือ ที่ ทธต. ๐๔๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ แต่เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสารดังกล่าว ก็ปรากฏว่าเป็นเอกสารชุดเดิม ซึ่งยืนยันข้อเท็จจริงว่า “...หนังสือเชิญประชุมใหญ่ รายงานการประชุมใหญ่ รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ได้จัดส่งมาให้แล้วทั้งชุด เมื่อนายทะเบียนต้องการอีกก็ได้จัดส่งมาให้อีก...” ดังนั้นข้ออ้างของพรรคไทยธรรมาธิปไตยที่ว่านายทะเบียนพรรคการเมืองจัดส่งเอกสารที่ไม่ใช่เอกสารของพรรคไทยธรรมาธิปไตย จึงไม่เป็นความจริง ทั้งนี้เอกสารสนับสนุนของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จัดส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเอกสารของพรรคที่จัดส่งให้นายทะเบียนทั้งสิ้น

๑๔.๒) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบรายงานการประชุมกรรมการบริหารพรรคไทยธรรมาธิปไตย ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๔ ที่ปรากฏข้อความว่า “ประธานขอหารือ เรื่องประชุมใหญ่ที่จะจัดขึ้น... คือ แก่ไขข้อบังคับพรรค ข้อที่ ๒๐ ข้อ ๒๒ และ ข้อ ๒๔ ...” นั้น นายทะเบียนพรรคการเมือง เห็นว่าไม่ใช่การพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคของคณะกรรมการบริหารพรรค

๑๔.๓) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบรายชื่อในทะเบียนสมาชิก (แบบ ท.พ. ๔) ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคไทยธรรมาธิปไตย จำนวน ๓๓ คน เป็นชื่อซ้ำกัน ๑ คู่ และเป็นลายมือชื่อบุคคลอื่น ๑ คน

๑๔.๔) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุพรรณบุรีได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ปรากฏว่าบุคคลที่ปรากฏชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคที่พรรคยืนยันว่าเป็นสมาชิกพรรค ตามหลักฐานที่ส่งให้นายทะเบียนทุกคนให้ถ้อยคำว่า จำนวน ๒๕ คน ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค ไม่ได้เข้าร่วมประชุมและไม่ใช้ลายมือชื่อของตน นอกจากนั้นยังพบว่าบุคคลที่ปรากฏชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคเสียชีวิตก่อนที่จะประชุมใหญ่พรรคและไม่พบข้อมูลบุคคลจากฐานข้อมูลของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง รวม ๒ คน ที่ประชุมใหญ่พรรคไทยธรรมาธิปไตย จึงประกอบด้วยบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกพรรคตามความหมายที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคไทยธรรมาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๔๔ ว่า “สมาชิกสามัญ ได้แก่ บุคคลที่ยื่นใบสมัครตามข้อบังคับพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคมีมติอนุมัติให้เป็นสมาชิกได้” จึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖

๑๔.๕) เอกสารที่พรรคไทยธรรมาธิปไตยจัดส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทุกฉบับปรากฏข้อเท็จจริงว่า การประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๔ นั้น ได้จัดประชุมที่สำนักงานใหญ่พรรคไทยธรรมาธิปไตย ถนนสุริวงส์ แขวงสี่พระยา เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร และคำชี้แจงของพรรคไทยธรรมาธิปไตย ตามหนังสือพรรค ฯ ที่ ทธต. ๐๔๗/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๔ ก็ยืนยันว่าได้จัดประชุมใหญ่ที่สำนักงานใหญ่พรรคเช่นเดียวกัน โดยมีเหตุผลสนับสนุนว่ามีความสะดวกเรื่องสถานที่ ห้องน้ำ ที่จอดรถ และอาหาร คำชี้แจงที่อ้างว่ามีความผิดพลาดบกพร่องของเจ้าหน้าที่พรรคก่อนนำส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเนื่องจากไม่ได้แก้ไขรายการสถานที่ประชุมใหญ่ จึงไม่อาจรับฟังได้

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๕ (๓)

มาตรา ๑๔๕

“คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย”

ข. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕
มาตรา ๖๕

“พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน
- (๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕
- (๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง
- (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕

หรือมาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

ค. ข้อบังคับพรรคไทยธรรมาริปไตย พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๓๒ ข้อ ๓๓ และข้อ ๗๑

ข้อ ๓๒

“การประชุมใหญ่สามัญหรือวิสามัญประกอบด้วยสมาชิกของพรรคดังต่อไปนี้

- (๑) กรรมการบริหารพรรค
- (๒) สมาชิกของพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเป็นรัฐมนตรีในขณะนั้น
- (๓) สมาชิกที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการบริหารพรรค
- (๔) ผู้แทนสาขาพรรคในกรณีที่มีสาขาพรรค”

ข้อ ๓๓

“ในการประชุมใหญ่ต้องมีสมาชิกพรรค ตามข้อ ๓๒ มาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน จึงจะเป็นองค์ประชุม”

ข้อ ๗๑

“การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับพรรคและแนวนโยบายของพรรค จะทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารพรรค และได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่เท่านั้น”

ข้อพิจารณาเห็นว่ากรณีตามคำร้องนี้มี ๒ ประเด็น คือ ประเด็นข้อเท็จจริง และประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

ก. ประเด็นข้อเท็จจริง

๑. ปัญหาข้อเท็จจริงที่ว่าการประชุมใหญ่พรรคไทยธรรมาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๕ นั้น มีผู้เข้าประชุมถูกต้องตามข้อบังคับพรรคหรือไม่ คือ ๑) กี่ประเภท ประเภทละกี่คน ๒) ผู้เข้าร่วมประชุมประเภทสมาชิคนั้นถูกเชิญโดยคณะกรรมการบริหารตามข้อบังคับพรรคหรือไม่ ๓) ผู้เข้าประชุมนั้นเป็นสมาชิกของพรรคกี่คน เพราะพรรคอ้างครั้งแรกว่ามีผู้เข้าประชุม ๑๕๑ คน นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบว่าถูกต้องเพียง ๖๗ คน พรรคตรวจสอบใหม่ยืนยันว่าถูกต้อง ๑๑๑ คน และเจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบจากเอกสารที่ส่งมาพบว่ามีสมาชิกเข้าประชุมถูกต้องเพียง ๗๖ คน และมีข้อสังเกตว่าการลงลายมือชื่อผู้เข้าประชุมมีข้อสงสัยว่าเป็นลายมือคนๆ เดียวกันหลายราย

๒. ปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานที่ประชุม มีข้อสังเกตว่า ๑) มีการประชุมจริงหรือไม่ ๒) ถ้ามีการประชุมได้จัดประชุมที่ทำการพรรคในกรุงเทพมหานครตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบได้จากเอกสารที่พรรครายงานมาหรือประชุมที่สาขาอำเภอเดิมบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี ตามที่พรรคอ้าง ๓) ทำไมผู้ลงชื่อจำนวนมากตอบว่าไม่ได้เข้าประชุมพรรคที่สำนักงานใหญ่ (กรุงเทพ ฯ) โดยไม่ได้บอกว่าพวกตนมาประชุมจริง แต่ประชุมที่สาขาอำเภอเดิมบางนางบวช แต่ในภายหลังบุคคลเหล่านี้จำนวนหนึ่งให้ปากคำว่าได้ประชุมจริงที่สาขา ฯ

ข้อเท็จจริงเหล่านี้ตามคำร้องและคำชี้แจงของพรรคและของนายทะเบียนพรรคการเมือง สับสนและขัดแย้งกันโดยตลอด จนไม่อาจตัดสินได้ว่าข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร

ข. ประเด็นข้อกฎหมาย

การโต้แย้งของนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคไทยธรรมาธิปไตยจัดประชุมใหญ่โดยไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ มีสมาชิกไม่ครบตามข้อบังคับข้อ ๓๒ และข้อ ๓๓ ของพรรคเองนั้น ในที่สุดก็เพื่อประกอบการพิจารณาว่าจะรับรองการแก้ไขข้อบังคับของพรรคว่าไม่ถูกต้องเท่านั้น เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่าไม่ถูกต้องก็ไม่รับรองข้อบังคับพรรคที่ขอแก้ไขใหม่ก็เป็นอันว่าแก้ไขไม่ได้ เรื่องในชั้นนี้ก็น่าจะยุติได้ ถ้าพรรคไทยธรรมาธิปไตยยังต้องการจะแก้ไขข้อบังคับพรรคต่อไปก็ต้องเรียกประชุมใหญ่พรรคเสียให้ถูกต้องตามขั้นตอนดังที่ระบุไว้ในข้อบังคับปัจจุบันของพรรค

การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าพรรคไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงสมควรให้สั่งยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว นั้น น่าจะเป็น ความเข้าใจผิดในความหมายของคำว่า “ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ ...” เพราะในมาตรา ๒๕ กำหนดให้พรรคดำเนินการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค ฯ โดยที่ประชุมใหญ่ การที่พรรคดำเนินการเรียกประชุมแต่ไม่ถูกต้อง ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน จึงไม่ใช่การไม่ดำเนินการ

ส่วนมาตรา ๒๖ กล่าวถึง การดำเนินการประชุมใหญ่ต้องประกอบด้วยบุคคล ๓ ประเภท “ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง” แต่ข้อบังคับพรรคไทยธรรมาธิปไตย ข้อ ๓๒ - ๓๓ กลับให้มีบุคคลเพิ่มอีกประเภทหนึ่ง และระบุยอดรวมว่าต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า ๑๐๐ คน แต่ไม่ระบุว่าประเภทละอย่างน้อยกี่คน ดังนั้นน่าจะถือได้ว่าพรรคได้ดำเนินการจัดประชุมใหญ่แล้ว แต่ทำได้ไม่ถูกต้อง มีผู้มาประชุมไม่ครบ ซึ่งต่างกับการไม่เรียกประชุมใหญ่ หรือไม่ได้เชิญบุคคลมาประชุมเลย

กรณีจึงไม่ใช่เรื่องที่พรรคไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ จึงไม่เข้าข่าย มาตรา ๖๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

คำวินิจฉัย

ในประเด็นข้อเท็จจริงยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าประชุมที่มีคุณสมบัติตรงตามข้อบังคับ ของพรรค และไม่ชัดเจนว่ามีการประชุมใหญ่ของพรรคหรือไม่ ถ้ามี มีที่ทำการพรรค ฯ ในกรุงเทพ ฯ หรือที่สาขาอำเภอเดิมบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญไม่มีหน้าที่ต้องสอบสวน ข้อเท็จจริงในรายละเอียดระดับนี้ จึงสมควรยกคำร้องเพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองปฏิบัติตาม รัฐธรรมนูญ คือ ไปดำเนินการผ่านคณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๕ (๓) เสียก่อน เมื่อพบว่า พรรคทำความผิดชัดเจนแล้วจึงส่งให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยสั่งยุบพรรคต่อไป

ส่วนประเด็นข้อกฎหมายเห็นว่า พรรคไทยธรรมาธิปไตยได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ แล้ว แต่ดำเนินการไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อบังคับพรรคก็จะมีผลให้การดำเนินการต่าง ๆ โดยเฉพาะการแก้ไขข้อบังคับพรรคไม่สมบูรณ์ เป็นโมฆะ นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจปฏิเสธ ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าพรรคมิได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ดังนั้นพรรคไทยธรรมาธิปไตย จึงมิได้ทำผิดตามคำฟ้อง จึงให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ