

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๕๕

วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาไทย

ความเป็นมา

นายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง” ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยหนังสือลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคพัฒนาไทยด้วยเหตุที่ พรรคไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กล่าวคือ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับการจดทะเบียน การจัดตั้งพรรคพัฒนาไทย พรรคพัฒนาไทยไม่มีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา

ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้พิจารณาวินิจฉัย คำร้องที่กล่าวข้างต้น ผู้ร้องก็ได้เสนอคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคพัฒนาไทยอีกเป็นคำร้อง ที่สอง โดยอ้างเหตุว่าพรรคพัฒนาไทยไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน กล่าวคือ พรรคพัฒนาไทยไม่แจ้งการดำเนินกิจการของพรรค ในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๕๔) ให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคพัฒนาไทยตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ในคำวินิจฉัยที่ผ่านมาหลายคดี ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ กันมาตลอดว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ในการสั่งยุบพรรคการเมืองตามที่นายทะเบียน พรรคการเมืองเสนอเรื่องให้พิจารณาตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว ถึงแม้ว่าในคำวินิจฉัยส่วนตนที่ผ่านมาข้าพเจ้าจะได้แสดงความเห็นที่ต่างไปจากคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ก็ตาม แต่โดยที่ตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันทุกองค์กรของรัฐ ข้าพเจ้าจึงจำเป็นต้องยึดถือและปฏิบัติตามบรรทัดฐาน ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางไว้ ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจรับคำร้องของนายทะเบียน พรรคการเมืองในกรณีนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

อย่างไรก็ดี อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น จะต้องตีความโดยเคร่งครัดว่าเป็นเพียงอำนาจในการสั่งให้ยุบพรรคการเมือง และเฉพาะในกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า หัวหน้าพรรคการเมืองใดละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง หรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการที่นายทะเบียนจะนำคำวินิจฉัยไปเป็นหลักฐานในการ เรียกค่าปรับจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ละเมิดบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

คำวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้อง ดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาค ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อย ภาคละหนึ่งสาขา”

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคพัฒนาไทยไว้ใน ทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ซึ่งครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ในวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๔

เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ พรรคพัฒนาไทยได้แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคจำนวน ๔ สาขา ณ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดหนองคาย กรุงเทพมหานคร และจังหวัดตรัง

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรค และหลักฐานเอกสารประกอบการพิจารณาแล้ว พบว่ามีข้อผิดพลาดบางประการทำให้สงสัยว่าบุคคล ที่มีรายชื่อปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคทั้งสี่สาขานั้น ได้เข้าร่วมประชุมโดยได้ลงลายมือชื่อด้วยตนเองจริง หรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานครและประจำจังหวัด ที่เกี่ยวข้องอีก ๓ จังหวัด สอบสวนข้อเท็จจริงซึ่งผลปรากฏ ดังนี้

(๑) ในกรุงเทพมหานครมีการประชุมสาขาพรรคเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรค ไทยพัฒนาในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๔ จริง แต่บุคคลสองคนที่มีรายชื่อปรากฏในรายงาน การประชุมดังกล่าวให้ถ้อยคำตรงกันว่าไม่เคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ ในการจัดตั้งพรรคพัฒนาไทย ไม่เคยเข้าร่วมประชุมเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรค อีกทั้งยังได้ ยืนยันด้วยว่าลายมือชื่อที่ปรากฏในรายงานการประชุมดังกล่าวมิใช่ลายมือชื่อของตน

(๒) ในจังหวัดพิษณุโลกมีการประชุมจัดตั้งสาขาพรรคพัฒนาไทยจริง แต่มีสมาชิกสาขาพรรคเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคข้อ ๗๓ โดยบุคคลที่มีรายชื่อปรากฏชื่อในรายงานการประชุมดังกล่าวบางคนมิได้เข้าร่วมประชุมและลงลายมือชื่อในรายงานการประชุมนั้น จึงเป็นการปลอมแปลงลายมือชื่อผู้เข้าร่วมประชุมบางราย

(๓) ในจังหวัดหนองคายมีผู้ให้ถ้อยคำจำนวน ๖ คน โดยยืนยันว่าไม่มีการประชุมสาขาพรรค และว่าลายมือชื่อที่ปรากฏในเอกสารการประชุมซึ่งไม่ทราบว่ามีผู้จัดทำขึ้นนั้น มิใช่ลายมือชื่อของพวกเขา

(๔) ในจังหวัดตรังมีผู้ให้ถ้อยคำจำนวน ๘ คน ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสาขาพรรคจำนวน ๔ คน ให้ถ้อยคำตรงกันว่าได้มีการประชุมสาขาพรรคจริง แต่ผู้เข้าร่วมประชุมมีประมาณ ๑๓ - ๑๕ คน ซึ่งไม่ครบองค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค ข้อ ๗๓ ส่วนอีก ๔ คน ให้ถ้อยคำตรงกันว่า ตนไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคพัฒนาไทย ไม่เคยเข้าร่วมประชุมเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคหรือลงลายมือชื่อในรายงานการประชุมดังกล่าว และไม่รู้จักบุคคลผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานสาขาพรรคแต่อย่างใด

เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕ หัวหน้าพรรคพัฒนาไทยได้มีหนังสือชี้แจงและยืนยันว่า บุคคลที่มีรายชื่อปรากฏในรายงานการประชุมเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคทั้ง ๔ สาขา ได้เข้าร่วมประชุมตามวัน เวลา และสถานที่ ตามที่ระบุในรายงานการประชุมฯ และได้ลงลายมือชื่อด้วยตนเองจริง พิจารณาแล้วเห็นว่า คำชี้แจงและคำยืนยันดังกล่าวเป็นการกล่าวอ้างแบบลอยๆ โดยไม่มีพยานหลักฐานมาสนับสนุน และเป็นคำชี้แจงที่ขัดแย้งกับผลการสอบสวนข้อเท็จจริงในจังหวัดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเหล่านั้นได้รายงานมาและน่าเป็นที่เชื่อถือได้ เนื่องจากได้สอบปากคำของพยานบุคคลจำนวนมาก ซึ่งให้ถ้อยคำสอดคล้องตรงกัน ผลปรากฏว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคพัฒนาไทยทั้งสี่สาขาที่กล่าวและแจ้งให้พรรคทราบแล้ว

อาศัยเหตุผลตามที่กล่าว จึงเห็นว่า มีเหตุตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๕ เกิดขึ้นกับพรรคพัฒนาไทยจริง กล่าวคือ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคพัฒนาไทย พรรคพัฒนาไทยไม่มีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงชอบที่จะมีคำสั่งให้ยุบพรรคพัฒนาไทย ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ในเมื่อได้ยุบพรรคพัฒนาไทยตามคำร้องที่หนึ่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองไปแล้วก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยคำร้องที่สองของนายทะเบียนที่ขอให้ยุบพรรคพัฒนาไทยอีกครั้งหนึ่ง กรณีที่พรรคมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ