

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๕

วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเสรี

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง สรุปได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคเสรีเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ครบกำหนด ๑๘๐ วัน ในวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ ที่พรรคเสรีจะต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ โดยพรรคเสรีได้ดำเนินการแล้ว ดังนี้

(๑) การจัดตั้งสาขาพรรค พรรคเสรีได้ดำเนินการให้มีสาขาพรรคซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองรับรองแล้วครบสี่ภาค

(๒) การรับสมาชิกพรรค พรรคเสรีได้รายงานจำนวนสมาชิกและจัดส่งทะเบียนสมาชิกพรรคเสรี (แบบ ท.พ. ๔) พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูลสมาชิกต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองปรากฏข้อเท็จจริงว่า พรรคเสรีมีจำนวนสมาชิกรวมทั้งสิ้น ๕,๖๔๔ คน ไม่พบเลขประจำตัวประชาชนจำนวน ๑,๔๑๖ คน ดายจำนวน ๒๑ คน ดังนั้น จึงเป็นสมาชิกที่ตรวจพบ จำนวน ๔,๒๐๗ คน นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ ให้พรรคเสรีส่งสำเนาบัตรประชาชนหรือสำเนาทะเบียนบ้านของสมาชิกพรรคเสรีที่ตรวจสอบไม่พบจำนวน ๑,๔๑๖ คน เพื่อยืนยันว่ามีตัวตนอยู่จริง

พรรคเสรีได้ขอขยายเวลาดำเนินการเพื่อจัดส่งเอกสารหลักฐานการรับสมาชิกพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองออกไป ๓๐ วัน ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ขยายเวลาให้พรรคเสรี เมื่อครบกำหนด พรรคเสรีได้จัดส่งรายชื่อสมาชิกพรรคที่ปรากฏเลขประจำตัวประชาชน จำนวน ๒๔๗ คน ซึ่งไม่ครบจำนวน ๑,๔๑๖ คน และให้เหตุผลว่าสมาชิกของพรรคอยู่ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีเหตุการณ์

ไม่สงบ ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดได้จึงขอขยายเวลาในการส่งรายชื่อสมาชิกพรรคพร้อมเลขประจำตัวประชาชนออกไปอีก ๑๓ วัน โดยยืนยันว่าจะดำเนินการส่งรายชื่อสมาชิกพรรคพร้อมเลขประจำตัวประชาชนที่ยังไม่ครบจำนวนดังกล่าวในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และพรรคเสรีได้จัดส่งรายชื่อสมาชิกพรรคที่ปรากฏเลขประจำตัวประชาชนเพิ่มเติมอีกจำนวน ๑๖๐ คน พร้อมทั้งแจ้งว่าไม่สามารถส่งรายชื่อสมาชิกพรรคในส่วนที่เหลือได้ โดยให้เหตุผลเช่นเดิมและขอผ่อนผันการดำเนินการเพื่อจัดส่งเอกสารหลักฐานการรับสมาชิกพรรคในส่วนที่เหลือ เมื่อเอกสารหลักฐานครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดแล้วจะดำเนินการจัดส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเพิ่มเติม ต่อไป

นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้ว เห็นว่าได้ขยายเวลาให้พรรคเสรีดำเนินการจัดส่งเอกสารหลักฐานโดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ แต่พรรคเสรีไม่สามารถดำเนินการในสิ่งที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ประกอบกับระยะเวลาล่วงเลยมานานพอสมควรพรรคเสรีไม่ดำเนินการจัดส่งเอกสารหลักฐานยืนยันว่าสมาชิกมีตัวตนอยู่จริงให้ครบจำนวน ๑,๕๑๖ คน โดยจัดส่งรายชื่อสมาชิกพรรคที่ปรากฏเลขประจำตัวประชาชน จำนวน ๒๔๗ คน และจำนวน ๑๖๐ คน ตามลำดับรวม ๔๐๗ คน และขอผ่อนผันการจัดส่งเอกสารหลักฐานในส่วนที่เหลือเรื่อยมา เมื่อนำจำนวนสมาชิก ๔๐๗ คน รวมกับจำนวนสมาชิกที่ตรวจสอบพบ จำนวน ๔,๒๐๗ คน มีผลให้พรรคเสรีมีจำนวนสมาชิกรวมทั้งสิ้น ๔,๖๑๔ คน ซึ่งไม่ครบ ๕,๐๐๐ คน ตามที่กฎหมายกำหนด การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองให้พรรคเสรีจัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมมิได้เป็นการขยายเวลาให้พรรคเสรีจัดส่งสมาชิกเพิ่มเติมจากที่ได้จัดส่งไว้ตามแบบ ท.พ. ๔ แต่อย่างใด เพียงแต่ให้พรรคเสรีมีโอกาสแสดงเอกสารหลักฐานความมีตัวตนอยู่ของสมาชิกที่ได้จัดส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน ๑๕๐ วัน เท่านั้น กรณีที่พรรคเสรีชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้นำจำนวนสมาชิกซึ่งพรรคเสรีรับรองแล้ว จำนวน ๕๕๘ คน มาทดแทนสมาชิกที่ขาดไปนั้น เป็นการดำเนินการรับสมาชิกที่พ้นกำหนดเวลา ๑๕๐ วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคเสรีแล้ว จึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้พิจารณาตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕

พรรคเสรีผู้ถูกร้องชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญสรุปสาระสำคัญได้ว่า มีความตั้งใจที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยทั่วไปเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง การที่พรรคเสรีไม่สามารถหาเลขบัตรประจำตัวประชาชนมาทดแทนจำนวนเลขบัตรประจำตัวประชาชนที่หาไม่พบเป็นเพราะเหตุการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีเหตุการณ์ไม่สงบเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะกระทำได้ แต่โดยที่พรรคเสรีมีสมาชิกที่รับรองเป็นสมาชิกแล้ว จำนวน ๕๔๘ คน ซึ่งสามารถนำมาทดแทนสมาชิกที่ยังไม่ครบจำนวน ๕,๐๐๐ คน จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้นำรายชื่อสมาชิกที่พรรคเสรีรับรองแล้วมาทดแทนสมาชิกที่ขาดไปจำนวน ๓๘๖ คน และให้พรรคเสรีดำเนินการในฐานะพรรคการเมืองต่อไป

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๗ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่าผิดหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าผิดหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้ผิดหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๗ “ในการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้คำชี้แจงหรือให้ส่งเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณาหรือตรวจสอบได้”

มาตรา ๒๕ “ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา”

มาตรา ๖๕ “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

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

มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

การพิจารณาและคำวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคเสรี พรรคเสรีไม่สามารถดำเนินการให้มีสมาชิกครบจำนวนห้าพันคนขึ้นไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ กรณีจึงต้องด้วยเงื่อนไขที่จะยุบพรรคเสรีโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๖๕ (๕) คือพรรคเสรีไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้ผ่อนผันระยะเวลาร้อยละสิบวันแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พรรคเสรีได้ดำเนินการสำเร็จตามเงื่อนไขข้ออื่นที่จะต้องกระทำภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคเสรี การที่มีสมาชิกพรรคการเมืองไม่ครบจำนวนนั้น เกิดจากหลักฐานทางทะเบียนราษฎรของผู้สมัครเป็นสมาชิกจำนวนหนึ่งบกพร่องเมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบพบและแจ้งพรรคเสรีทราบแล้ว พรรคเสรีได้หาหลักฐานของสมาชิกพรรคมายืนยันเพิ่มเติมได้จำนวนหนึ่งและได้หาสมาชิกใหม่เพิ่มเติมหลังวันครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้วอีกจำนวนหนึ่งระหว่างเวลาที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคเสรี และพรรคเสรีได้ชี้แจงยืนยันต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พรรคเสรีมีความตั้งใจที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยทั่วไป เพื่อพัฒนาประชาธิปไตยไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึงจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้นำรายชื่อสมาชิกที่พรรคเสรีรับรองแล้วมาทดแทนสมาชิกที่ขาดไปจำนวน ๓๘๖ คน และให้พรรคเสรีดำเนินการในฐานะพรรคการเมืองต่อไป

พิจารณาแล้วเห็นว่า เงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ ที่พรรคการเมืองจะต้องดำเนินการหาสมาชิกและจัดตั้งสาขาพรรคให้ครบจำนวนขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนั้น เป็นกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองที่นายทะเบียนได้รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่แสดงศักยภาพและความตั้งใจจริงในการที่จะดำเนินกิจการทางการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองด้วยการตั้งต้นที่เป็นจริงภายในระยะเวลาพอสมควรเท่านั้น ระยะเวลาดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ผ่อนผันหรือขยายเวลาแต่ก็ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายห้ามมิให้ผ่อนผัน หรือขยายเวลา เมื่อถุณายทะเบียนพรรคการเมืองร้องขอให้ยุบพรรคต่อศาลรัฐธรรมนูญ พรรคเสรีได้ดำเนินการแก้ไขเพื่อให้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามสถานภาพของพรรคการเมืองใหม่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา ๒๕ กำหนดแล้ว ถึงแม้ว่าจำนวนสมาชิกพรรคที่ครบห้าพันคนขึ้นไปจะมีขึ้นภายหลังระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคเสรี แต่ก็ได้มีจำนวนครบถ้วนแล้วที่ในระหว่างเวลาที่นายทะเบียนเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค นอกจากนี้จำนวนสมาชิกห้าพันคนขึ้นไปนี้เป็นจำนวนที่มีใจเงื่อนไขที่ยืดหยุ่นมิได้ในการดำรงสถานะพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังที่จะเห็นได้จากเงื่อนไข

ข้อหนึ่งในการยุบพรรคการเมืองที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๕ (๒) ว่า “มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน” อันแสดงว่า ณ ขณะใดขณะหนึ่งพรรคการเมืองอาจมีสมาชิกไม่ถึงห้าพันคนได้ แต่ต้องไม่ต่ำกว่าจำนวนสิบห้าคนเท่านั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่าพรรคเสรีมีคุณสมบัติของพรรคการเมืองใหม่ครบถ้วนและมีจำนวนสมาชิกเพียงพอต่อการดำรงสถานะพรรคการเมือง การมีคำสั่งยุบพรรคเสรี มีแต่จะกระทำให้การดำเนินการที่กระทำไปแล้วของคณะบุคคลที่ร่วมกันก่อตั้งพรรคเสรีเสียหายและไม่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายใด พรรคเสรีควรจะได้มีโอกาสดำเนินการทางการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองในฐานะพรรคการเมืองต่อไป อันเป็นการส่งเสริมเสรีภาพของบุคคลในการร่วมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๗

ด้วยเหตุผลดังที่ได้พิเคราะห์มานี้ จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ขอให้ยุบพรรคเสรีเสีย

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ