

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัศวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๘

วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๘

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเสรี

ด้วยนายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำร้อง ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ และคำร้องเพิ่มเติม ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเสรี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากพรรคเสรี ซึ่งได้รับการจดทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ไม่ได้ดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป โดยอย่างน้อยพรรคดังกล่าวต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด แต่พรรคเสรีได้มีสมาชิกเพียง ๔,๖๑๔ คน ซึ่งไม่ครบจำนวน ๕,๐๐๐ คน จึงเป็นการไม่ได้ดำเนินการจัดให้มีสมาชิกพรรคให้ครบจำนวน ตามกฎหมาย ภายในวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่ครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนพรรคเสรีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕

## ๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปความได้ ดังนี้

พรรคเสรีซึ่งได้รับการจดทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ได้แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคทั้งสี่ภาคของประเทศไทย ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง และนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคดังกล่าวครบแล้วทั้งสี่ภาค

สำหรับในเรื่องการรับสมาชิกพรรคนั้น พรรคเสรีได้รายงานการรับสมาชิกพรรคและการจัดส่งทะเบียนสมาชิกพรรคเสรี (แบบ ท.พ. ๔) พร้อมด้วยแผ่นบันทึกข้อมูลสมาชิกแก่นายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งปรากฏว่า พรรคเสรีมีจำนวนสมาชิกพรรครวมทั้งสิ้น ๕,๖๑๔ คน แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบหลักฐานต่าง ๆ แล้วปรากฏว่าจำนวนสมาชิกพรรคยังไม่ครบถ้วนและยังไม่ถูกต้อง กล่าวคือ จำนวนสมาชิกที่มีการรับรองถูกต้อง คือ สมาชิกจำนวน ๔,๒๐๗ คน ส่วนสมาชิกจำนวนที่ยังขาดคือ

๑๔๓๗ คน นั้น ยังไม่ได้มีการรับรองอย่างถูกต้อง เนื่องจากไม่พบเลขบัตรประจำตัวประชาชน จำนวน ๑,๔๑๖ คน และตาย จำนวน ๒๑ คน นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงพิจารณาใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗ สั่งให้พรรคเสรีดำเนินการส่งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือสำเนาทะเบียนบ้านของสมาชิกพรรคเสรีที่ตรวจสอบไม่พบ จำนวน ๑,๔๑๖ คน เพื่อยืนยันว่าบุคคลเหล่านั้นมีตัวตนอยู่จริง

พรรคเสรีได้ขอขยายเวลาดำเนินการในการส่งสำเนาเอกสารหลักฐานดังกล่าวออกไปอีก ๓๐ วัน และนายทะเบียนพรรคการเมืองได้อนุญาตให้พรรคเสรีขยายเวลา ซึ่งเมื่อครบกำหนดในวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ พรรคเสรีได้จัดส่งรายชื่อสมาชิกพรรคที่ปรากฏเลขประจำตัวประชาชนมาให้ได้เพียง ๒๔๗ คน ยังไม่ครบจำนวน ๑,๔๑๖ คน โดยให้เหตุผลว่า สมาชิกของพรรคอยู่ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีเหตุการณ์ไม่สงบ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการจัดส่งเอกสารให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และขอขยายเวลาในการส่งเอกสารหลักฐานอีก ๑๓ วัน และพรรคเสรีได้จัดส่งรายชื่อสมาชิกพรรคที่ปรากฏเลขประจำตัวประชาชนเพิ่มเติมอีก จำนวน ๑๖๐ คน พร้อมทั้งแจ้งว่าไม่สามารถส่งรายชื่อสมาชิกพรรคในส่วนที่เหลือได้ โดยให้เหตุผลเช่นเดิม และขอผ่อนผันการส่งเอกสารแสดงหลักฐานการเป็นสมาชิกพรรคในส่วนที่เหลือออกไปอีก

นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่าได้ขยายเวลาให้พรรคเสรีมากพอสมควรแล้ว แต่พรรคไม่สามารถดำเนินการจัดส่งเอกสารหลักฐานเพื่อยืนยันจำนวนสมาชิกที่ต้องมีตามกฎหมายได้ภายในเวลาที่กำหนดไว้ และได้ล่วงเลยระยะเวลานานพอสมควรแล้ว ซึ่งพรรคเสรีไม่สามารถจัดส่งเอกสารหลักฐานยืนยันสมาชิกที่ขาดอยู่จำนวน ๑,๔๑๖ คน ว่ามีตัวตนอยู่จริงให้ครบถ้วนได้ พรรคเสรีจึงส่งรายชื่อและหลักฐานสมาชิกมาให้เพิ่มเติมได้เพียง ๒๔๗ คน และต่อมาได้ส่งเพิ่มเติมอีก ๑๖๐ คน ซึ่งเมื่อรวมกับสมาชิกที่ตรวจสอบพบแล้ว จำนวน ๔,๒๐๗ คน ทำให้มีสมาชิก จำนวนเพียง ๔,๖๑๔ คน ซึ่งก็ยังไม่ครบจำนวน ๕,๐๐๐ คน ตามที่กฎหมายกำหนด เพราะยังขาดหลักฐานยืนยันจำนวนสมาชิกที่ยังขาดหายไปอย่างน้อย ๓๘๖ คน จึงจะครบจำนวน ๕,๐๐๐ คน และแม้ต่อมาพรรคเสรีจะขอนำสมาชิกใหม่จำนวน ๕๔๘ คน มาทดแทนจำนวนสมาชิกที่ขาดหายไป แต่ก็เป็นการดำเนินการเมื่อพ้นระยะเวลา ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคเสรีแล้ว ซึ่งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕

ดังนั้น เมื่อพรรคเสรีไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคเสรีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ได้

## ๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป พร้อมทั้งได้ส่งสำเนาคำร้องไปยังพรรคเสรีให้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับสำเนาคำร้อง

พรรคเสรี ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๘ และคำชี้แจงเพิ่มเติม ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ สรุปได้ว่า พรรคเสรีได้ดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคจำนวนสี่สาขาครบสี่ภาคแล้ว แต่ในส่วนการรับสมัครนั้นพรรคมีหลักฐานจำนวนบุคคลที่เป็นสมาชิกครบถ้วนแล้ว จำนวน ๔,๖๑๔ คน ขาดเพียง ๓๘๖ คน ก็จะครบจำนวน ๕,๐๐๐ คน แต่การที่พรรคเสรีไม่สามารถหาเลขบัตรประจำตัวประชาชนได้เพราะมีเหตุการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่สงบอันเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะกระทำได้ แต่พรรคเสรีก็มีสมาชิกที่รับรองแล้วมาเพิ่มเติมอีก จำนวน ๕๔๘ คน ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วก็จะได้จำนวน ๕,๑๖๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนที่เกิน ๕,๐๐๐ คน จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้นำรายชื่อสมาชิกที่พรรคเสรีรับรองแล้วมาทดแทนสมาชิกที่ขาดไปจำนวน ๓๘๖ คน และให้พรรคเสรีดำเนินการในฐานะพรรคการเมืองต่อไป

## ๓. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พรรคเสรีได้ดำเนินการให้มีสมาชิกครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งมีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา”

มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า

“พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

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

มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากพยานหลักฐานได้ความว่า พรรคเสรีไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๕ ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองจริง กล่าวคือ ไม่ดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไปโดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาค ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศกำหนด เนื่องจากพรรคเสรีมีพยานหลักฐานว่ามีสมาชิกพรรคทั้งหมดจำนวน ๔,๖๑๔ คน เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ จึงมีจำนวนสมาชิกไม่ถึง ๕,๐๐๐ คน ภายในกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคเสรี (พรรคเสรีได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรค ในวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗) ซึ่งวันที่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคเสรี คือ วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๗) และพรรคเสรีไม่สามารถแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันได้ว่าพรรคเสรีมีจำนวนสมาชิกครบ ๕,๐๐๐ คน แม้นายทะเบียนพรรคการเมืองจะได้อนุญาตให้พรรคเสรีขยายระยะเวลาในการเสนอพยานหลักฐานหลายครั้งแล้วก็ตาม

การที่พรรคเสรีอ้างสาเหตุว่าที่พรรค ฯ ไม่สามารถดำเนินการหาเลขบัตรประจำตัวประชาชนในส่วนที่ขาดมาให้ได้เพราะมีเหตุการณ์ไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยนั้นก็ไม่ใช่เหตุที่จะอ้างได้ตามกฎหมายเพื่อยกเว้นการที่ต้องมีจำนวนสมาชิกพรรคครบตามที่กฎหมายบัญญัติไว้และนายทะเบียนพรรคการเมืองก็ได้ให้โอกาสในการเสนอพยานหลักฐานดังกล่าวเป็นเวลาพอสมควรแล้ว การที่พรรคเสรีจะขอให้นำบัตรประจำตัวประชาชนและจำนวนสมาชิกใหม่ที่รับรองแล้วเพิ่มเติมอีก ๕๔๘ คน มาทดแทนบัตรประจำตัวประชาชนสมาชิกซึ่งพรรคเสรีหาไม่พบเพื่อให้ครบจำนวน ๕,๐๐๐ คน นั้น ก็เป็นการดำเนินการหลังจากครบกำหนดระยะเวลา ๑๘๐ วันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคเสรีแล้ว คือ ภายหลังจากวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๓ ซึ่งตามกฎหมาย พรรคเสรีจะไม่สามารถดำเนินการแก้ไขประการใดได้ เนื่องจากจำนวนสมาชิกพรรคนั้นต้องมีครบจำนวน ๕,๐๐๐ คน ในขณะที่ครบระยะเวลา ๑๘๐ วันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง คือ ภายในวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๓

ดังนั้น การที่พรรคเสรีอ้างเหตุดังกล่าวที่ไม่สามารถเสนอพยานหลักฐานเพื่อยืนยันจำนวนสมาชิกพรรคให้ครบ ๕,๐๐๐ คน ย่อมฟังไม่ขึ้น และการขอส่งสมาชิกใหม่ที่รับรองแล้วมาทดแทนหลังจากครบกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคเสรีไปแล้วก็ไม่สามารถทำได้และก็ไม่ใช่เหตุที่จะอ้างเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ ได้ จึงมีผลให้พรรคเสรีไม่กระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กล่าวคือ เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคเสรีได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้มีคำสั่งยุบพรรคเสรีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ