

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังใหม่

ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีใจความ ดังต่อไปนี้

เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ พรรคพลังใหม่ได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ในคราวประชุมใหญ่วิสามัญพรรคพลังใหม่ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ที่ประชุมได้มีมติเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ จำนวน ๑๑ คน โดยมีนายประมวล บัวธรา เป็นหัวหน้าพรรค นายสุรชัย นวลเจริญ เป็นเลขาธิการพรรค สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานแล้ว ปรากฏว่ายังไม่ครบถ้วนถูกต้อง

เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าการประชุมใหญ่วิสามัญครั้งดังกล่าว พรรคพลังใหม่ดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคหรือไม่ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงใช้อำนาจตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้หัวหน้าพรรคพลังใหม่ ส่งเอกสารและชี้แจงเพิ่มเติม และให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดร้อยเอ็ดและจังหวัดสุพรรณบุรีดำเนินการสอบปากคำผู้เข้าร่วมประชุมที่มีภูมิลำเนาในท้องที่จังหวัดเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าได้เข้าร่วมประชุมและลงลายมือชื่อด้วยตนเองหรือไม่อย่างไร กับให้สอบถามไปยังประธานสาขาพรรคพลังใหม่ ทั้ง ๓๑ สาขา ว่าได้รับเชิญเข้าประชุมหรือไม่

พรรคพลังใหม่ได้ชี้แจงว่า คณะกรรมการบริหารพรรคได้พูดคุยเป็นข้อตกลงแต่เดิมว่า นาย خالد อาทิตตัง รองหัวหน้าพรรคคนที่ ๒ ซึ่งมีภูมิลำเนาใกล้กับที่ทำการพรรคให้ปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรค ซึ่งมีภูมิลำเนาห่างจากที่ทำการพรรค พรรคพลังใหม่อยู่ในขั้นสร้างพรรคไม่มีทุนทำให้มีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ ได้แจ้งให้ประธานสาขาทุกสาขาด้วยวาจาให้มาร่วมประชุม สาขาไหนไม่พร้อมในด้านการเงินที่ใช้เดินทางมาประชุมก็ไม่ได้มาร่วมประชุม ซึ่งข้อบังคับพรรคพลังใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖๘ ไม่ได้บังคับว่าการประชุมจะต้องมาครบทุกสาขา และพรรคพลังใหม่ได้ระบุนายชื่อประธานสาขาพรรคและกรรมการสาขาพรรคที่เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคพร้อมลำดับที่ในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค

ดังนี้ นายทอง แสงผา ประธานสาขาพรรค ลำดับที่ ๑ มีชื่อในบัญชีลำดับที่ ๕๐ นางบุญศรี บัวระชา ประธานสาขาพรรคลำดับที่ ๒ มีชื่อในบัญชีลำดับที่ ๒๓ และนายวีระชัย ศรีบุญมี ประธานสาขาพรรค ลำดับที่ ๗ มีชื่อในบัญชีลำดับที่ ๕ นายประศาสตร์ ศรีภักย์ ผู้แทนสาขาศรีสะเกษลำดับที่ ๒๔ มีชื่อ ลำดับที่ ๘ พร้อมคณะอีก ๔ คน ไม่ได้ร่วมลงลายมือชื่อเนื่องจากเห็นว่า มีผู้เข้าร่วมประชุมหลายคน และพรรคพลังใหม่ได้จัดส่งรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคที่มีมติให้เชิญสมาชิกสามัญ เข้าร่วมประชุมใหญ่ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยให้สำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดร้อยเอ็ดและจังหวัดสุพรรณบุรีดำเนินการสอบปากคำผู้เข้าร่วมประชุมที่มีภูมิลำเนา ในท้องที่จังหวัดดังกล่าวแล้ว ปรากฏผลการตรวจสอบดังนี้

๑. บัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่วิสามัญพรรคพลังใหม่ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ที่พรรคพลังใหม่จัดส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อประกอบการพิจารณามีถึง ลำดับที่ ๑๐๘ แต่การตรวจสอบพบว่า มีการเรียงลำดับที่ซ้ำกันและไม่ต่อเนื่อง ลำดับที่ ๒๒ มี ๒ รายการ ไม่มีลำดับที่ ๒๔, ๔๕ ถึง ๕๔ จำนวน ๑๐ รายการ ทำให้จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่วิสามัญ พรรคพลังใหม่ครั้งดังกล่าวตามบัญชีรายชื่อมีจำนวนทั้งสิ้น ๕๘ คน

๒. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดร้อยเอ็ด ได้รายงานการสอบปากคำ บุคคลที่เกี่ยวข้อง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีบุคคลที่ปรากฏชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่วิสามัญ พรรคพลังใหม่ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ให้ถ้อยคำไว้ว่า

(๑) ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค ไม่ได้เข้าร่วมประชุม และไม่ได้ลงลายมือชื่อจำนวน ๑๗ ราย

(๒) เป็นสมาชิกพรรค ไม่ได้เข้าร่วมประชุม และไม่ได้ลงลายมือชื่อ ๕ ราย

๓. การประชุมใหญ่วิสามัญพรรคพลังใหม่ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ มีผู้เข้าร่วมประชุมไม่เกิน ๗๒ คน ฉะนั้น สมาชิกพรรคที่เข้าร่วมประชุมมีไม่ถึง ๑๐๐ คน ตามข้อบังคับพรรคพลังใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๗๐ วรรคสอง เพราะผู้เข้าร่วมประชุม ๑๗ ราย ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคจึงไม่เป็นองค์ประชุมใหญ่ตามข้อบังคับพรรคพลังใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ที่กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่พรรคประกอบด้วยสมาชิกสามัญของพรรคที่ได้รับเชิญจาก คณะกรรมการบริหารพรรค

๔. พรรคพลังใหม่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามนัยมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กล่าวคือ ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิกตามหลักเกณฑ์และ

วิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญพรรคพลังใหม่มีจำนวนไม่ถึง ๑๐๐ คน ตามข้อบังคับพรรคพลังใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๗๐ วรรคสอง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรค เมื่อพรรคพลังใหม่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคตามนัยมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังใหม่ตามมาตรา ๖๕ วรรคสองต่อไป

ต่อมานายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีความว่า คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาการเมือง ได้อนุมัติเงินสนับสนุนพรรคการเมือง ตามโครงการและแผนงานของสาขาพรรคการเมืองที่ขอรับการสนับสนุนเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยพรรคพลังใหม่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนดังกล่าว ดังนี้

(๑) เงินจัดสรรตามโครงการและแผนงาน จำนวน ๓ โครงการ เป็นเงิน ๕๐๒,๐๐๐ บาท

(๒) เงินสนับสนุนเรื่องค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค สำหรับสาขาที่ขอรับการสนับสนุน เป็นการทั่วไป จำนวน ๓ ครั้ง ๔ งวด เป็นเงิน ๒๒๕,๗๔๓.๕๕ บาท

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือแจ้งให้พรรคพลังใหม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕ โดยส่งเฉพาะแบบไม่มีการลงรายละเอียดแต่อย่างใด ไม่เป็นไปตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็ส่งเฉพาะแบบไม่ลงรายละเอียดให้ถูกต้องตามความเป็นจริง จึงมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) เนื่องจากพรรคพลังใหม่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องเพิ่มเติมไว้พิจารณากับคำร้องลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

ในเบื้องต้น จะพิจารณาว่า เรื่องตามคำร้องดังกล่าวข้างต้นอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕ หรือ มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ฯลฯ”

มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง “ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง”

มาตรา ๓๕ “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน”

มาตรา ๖๒ “พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องตามคำร้องและคำร้องเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้นอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๖ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒

ศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งสำเนาคำร้องและสำเนาคำร้องเพิ่มเติมให้พรรคพลังใหม่ทราบและชี้แจงข้อกล่าวหา

พรรคพลังใหม่ โดย นายประศาสตร์ ศรีภัย รองหัวหน้าพรรคพลังใหม่คนที่ ๑ ชี้แจงข้อกล่าวหาว่า ไม่คัดค้านการยุบพรรคพลังใหม่ และขอให้ยุบพรรคพลังใหม่

จะได้พิจารณาวินิจฉัยว่า พรรคพลังใหม่มีเหตุตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๕ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและคำร้องเพิ่มเติมของนายทะเบียนพรรคการเมืองประกอบคำชี้แจงของพรรคพลังใหม่ฟังได้ว่า การประชุมใหญ่วิสามัญพรรคพลังใหม่ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ มีผู้เข้าประชุมไม่ถึง ๑๐๐ คน ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคพลังใหม่ ข้อ ๗๐ วรรคสอง* ซึ่งกำหนดว่าองค์ประชุมใหญ่ต้องมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน ดังนั้น องค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่พรรคพลังใหม่ดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง”

* ข้อบังคับพรรคพลังใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๗๐ “ที่ประชุมใหญ่พรรคเป็นองค์กรสูงสุด ประกอบด้วย

(๑) คณะกรรมการบริหารพรรค

(๒) ผู้แทนสมาชิกของสาขาตามข้อ ๖๘

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีที่สังกัดพรรคขณะนั้น

(๔) สมาชิกสามัญของพรรคที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการบริหารพรรค

องค์ประชุมใหญ่ตามข้อนี้จะต้องมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน

ฯลฯ”

ฉะนั้น จึงมีกรณีที่พรรคพลังใหม่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ อันถือได้ว่ามีเหตุให้ยุบพรรคพลังใหม่ตาม มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังใหม่

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ