

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๔/๒๕๕๕

วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไทยธรรมาธิปไตย

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ และคำร้องเพิ่มเติม ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคไทยธรรมาธิปไตยตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ สรุปได้ว่าพรรคไทยธรรมาธิปไตย แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ในคราวประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมได้มีมติเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคไทยธรรมาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๒๐ ข้อ ๒๒ และข้อ ๒๔ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสารแล้ว ปรากฏว่า ยังไม่ครบถ้วน ถูกต้อง นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ แจ้งให้หัวหน้าพรรคไทยธรรมาธิปไตยจัดส่งเอกสารเพิ่มเติมรวม ๒ ครั้ง และจากการตรวจสอบเอกสารที่ส่งเพิ่มเติมทั้ง ๒ ครั้งแล้ว พบว่าตามข้อบังคับของพรรค ข้อ ๓๒ (๓) ว่าด้วยองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ต้องประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการ บริหารพรรค ข้อ ๓๓ ว่าด้วยองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ ต้องมีองค์ประกอบตามข้อ ๓๒ อย่างน้อย หนึ่งร้อยคน และข้อ ๓๑ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับพรรคต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ บริหารพรรค และได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ส่วนใหญ่ ไม่เป็นสมาชิกพรรค และการเชิญสมาชิกมาประชุมไม่ถูกต้อง เนื่องจากหัวหน้าพรรคใช้วิธีเชิญด้วย วาจาโดยกรรมการและสมาชิกพรรคบอกต่อ ๆ กันและสถานที่จัดประชุมใหญ่ที่พรรคอ้างว่าจัดการประชุม ที่จังหวัดสุพรรณบุรีนั้น แต่พิจารณาจากหลักฐานเอกสารประกอบคำร้องและคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา อาทิเช่น หนังสือเชิญประชุม รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญประจำปี และบันทึกการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ฯลฯ ซึ่งระบุสถานที่จัดประชุมใหญ่ว่า จัดขึ้น ณ สำนักงานใหญ่พรรค ถนนสุขุมวิท กรุงเทพมหานคร ประกอบกับการที่พรรคมิได้ดำเนินการแก้ไขเอกสารให้เป็นไปตามที่พรรคอ้างไว้ในช่วงการตรวจสอบ ของนายทะเบียนพรรคการเมือง จึงฟังได้ว่า การประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๔ พรรคไทยธรรมาธิปไตย จัดขึ้น ณ สำนักงานใหญ่ของพรรค มิใช่ที่จังหวัดสุพรรณบุรี

นอกจากนี้ นายทะเบียนพรรคการเมืองให้ผู้อำนวยความสะดวกเลือกตั้งประจำจังหวัดสุพรรณบุรี ทำการสอบปากคำผู้ที่พรรคอ้างว่าเข้าร่วมประชุมใหญ่แล้ว ผลของการสอบปากคำผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญ ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดสุพรรณบุรี จำนวน ๒๕ ราย ทุกคนให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่า ไม่ได้เป็น สมาชิกพรรค ไม่ได้เข้าร่วมประชุม และไม่ได้ลงลายมือชื่อในใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคและรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม ต่อมานายทะเบียนพรรคการเมืองให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบ หลักฐาน ผลปรากฏว่า (๑) ตรวจสอบทางทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง พบว่า จำนวน ๑ ราย ถึงแก่กรรมไปแล้ว อีก ๑ ราย ไม่พบหลักฐานทางทะเบียนราษฎร (๒) ตรวจสอบจากใบสมัครเข้าเป็น สมาชิกพรรคไทยธรรมาธิปไตย พบว่า จำนวน ๘ คน ไม่มีใบสมัครเข้าเป็นสมาชิก (๓) ตรวจสอบ จากรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ พบว่า จำนวน ๑ คน เป็นชื่อซ้ำกัน และจำนวน ๑ คน เป็นลายมือชื่อ บุคคลอื่น และ (๔) ตรวจสอบจากทะเบียนสมาชิกไทยธรรมาธิปไตย (ทพ. ๔) แล้ว พบว่า จำนวน ๓๓ คน ไม่มีรายชื่อเป็นสมาชิกพรรคไทยธรรมาธิปไตย ดังนั้น ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่จากรายชื่อ ๑๒๕ คน นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่า เป็นสมาชิกพรรคตามข้อ ๓๒ (๓) มีเพียง ๕๕ คน เมื่อนำมารวมผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ที่เป็นกรรมการบริหารพรรคตามข้อ ๓๒ (๑) ซึ่งมี ๑๒ คน การประชุมใหญ่สามัญดังกล่าวจึงมีองค์ประชุมเพียง ๖๗ คน ไม่ครบหนึ่งร้อยคนตามที่ ข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๓ กำหนดไว้

นายทะเบียนพรรคการเมือง พิจารณาแล้วเห็นว่า พรรคไทยธรรมาธิปไตยฝ่าฝืนข้อบังคับพรรค ไทยธรรมาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๕๒ และไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ กรณีมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) จึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคไทยธรรมาธิปไตยตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญส่งสำเนาคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองให้พรรคไทยธรรมาธิปไตยเพื่อยื่น คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

พรรคไทยธรรมาธิปไตยยื่นคำร้องแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ ชี้แจงต่อศาล รัฐธรรมนูญว่า พรรคไทยธรรมาธิปไตยได้มีหนังสือเชิญประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๔ ส่งให้แก่ คณะกรรมการบริหารพรรค ประธานสาขา และสมาชิกพรรคทุกคน โดยกำหนดวันประชุมใหญ่ในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ และได้จัดส่งหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ แจ้งต่อนายทะเบียน พรรคการเมืองว่า ในคราวประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔

ที่ประชุมใหญ่ได้ประชุมตามวาระที่ ๓ เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับพรรค โดยมีมติเป็นเอกฉันท์ให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับพรรคดังกล่าว แต่นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบเอกสารไม่ละเอียด และนำมากล่าวอ้างว่า พรรคไทยธรรมาธิปไตยมิได้จัดส่งสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคในคราวที่มีมติให้เปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและมีได้จัดส่งสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคในคราวที่มีมติเชิญสมาชิกเข้าร่วมประชุมใหญ่ทั้งที่พรรคได้จัดส่งเอกสารดังกล่าวให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว โดยมีหนังสือสิ่งที่ส่งมาด้วยระบุประเภทหนังสือและจำนวนแผ่นที่ชัดเจน ดังนั้น พรรคไทยธรรมาธิปไตยมิได้ฝ่าฝืนข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๒ และข้อ ๓๑ ที่ว่าด้วยการจัดประชุมใหญ่ และการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรคแต่อย่างใด

รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ดังกล่าวเป็นสมาชิกพรรคไทยธรรมาธิปไตย สมาชิกพรรคไทยธรรมาธิปไตยบางรายให้บุคคลอื่นกรอกรายละเอียดในใบสมัครแทน เพราะเป็นผู้สูงอายุและเขียนหนังสือไม่ได้ อาจะบอกข้อความคลาดเคลื่อนจากหลักฐาน เช่น เลขบัตรประจำตัวประชาชน ดังนั้น จึงเป็นความผิดพลาดในการกรอกใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคไทยธรรมาธิปไตย

นอกจากนี้ บันทึกถ้อยคำที่ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุพรรณบุรีเป็นเอกสารที่คลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง ดังเช่นกรณีนายสมศักดิ์ พูลเพิ่ม ซึ่งเป็นผู้ให้ถ้อยคำต่อเจ้าพนักงานว่าไม่เคยเป็นสมาชิก ไม่เคยเข้าประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๔ ไม่เคยยื่นใบสมัครต่อพรรคไทยธรรมาธิปไตยนั้น แต่จากการที่พรรคไทยธรรมาธิปไตยดำเนินการสอบปากคำนายสมศักดิ์อีกครั้งหนึ่ง นายสมศักดิ์จึงยืนยันว่าเป็นสมาชิกพรรคไทยธรรมาธิปไตยจริง ส่วนสมาชิกที่เหลือขณะนี้ยังไม่ได้สอบปากคำ เนื่องจากสมาชิกบางรายเดินทางไปทำงานต่างจังหวัดและย้ายไปอยู่ที่อื่นๆ ไม่สามารถติดตามตัวมาเพื่อสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการให้บันทึกถ้อยคำต่อเจ้าพนักงานได้ ทั้งนี้ การสอบปากคำของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุพรรณบุรี ในแต่ละครั้งมิเคยแจ้งให้พรรคไทยธรรมาธิปไตยหรือตัวแทนร่วมเข้ารับฟังแต่อย่างใด ทั้งที่บันทึกถ้อยคำดังกล่าวเป็นหลักฐานที่มีผลต่อพรรคไทยธรรมาธิปไตยโดยตรง

สำหรับองค์ประชุมใหญ่ของพรรคไทยธรรมาธิปไตยเมื่อนับจำนวนรายชื่อคณะกรรมการบริหารพรรค รวมกับรายชื่อสมาชิกพรรคที่เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๔ เป็นจำนวน ๑๑๑ คน กล่าวคือรายชื่อสมาชิกพรรค จำนวน ๑๒๕ คน แต่อยู่ในระหว่างการสอบสวนและเสียชีวิต จำนวน ๓๐ คน เหลือสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมใหญ่จำนวน ๕๕ คน เมื่อนำมารวมกับคณะกรรมการบริหารพรรค จำนวน ๑๒ คน รวมผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๑๑ คน จึงครบองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ตามข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๓ กำหนดไว้

ในส่วนสถานที่จัดประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๔ มีการเปลี่ยนแปลงจากกรุงเทพมหานคร เป็นจังหวัดสุพรรณบุรี เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่ไม่สะดวกในการเดินทาง แต่เจ้าหน้าที่ของพรรคไม่ได้ดำเนินการแก้ไขในเอกสารซึ่งเป็นแบบพิมพ์ที่พรรคจัดทำไว้ล่วงหน้าเป็นเพียงความบกพร่องของเจ้าหน้าที่พรรคที่ไม่ดำเนินการแก้ไขก่อนนำส่งนายทะเบียนพรรคการเมืองเท่านั้น จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยยกคำร้อง

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคไทยธรรมาธิปไตยตามคำร้อง ของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง”

มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑)๑

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือ มาตรา ๖๒”

พิเคราะห์แล้ว ข้อบังคับของพรรคไทยธรรมาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๓๒ ประกอบ ข้อ ๓๓ กำหนดองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ว่าต้องประกอบด้วย กรรมการบริหารพรรค สมาชิกของพรรคที่เป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเป็นรัฐมนตรีในขณะนั้น สมาชิกที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการบริหารพรรค และผู้แทนสาขาพรรคในกรณีที่มีสาขาพรรคมาประชุม ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน ผู้ร้องอ้างว่า การประชุมใหญ่ สามัญของพรรคไทยธรรมาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ มีผู้ที่เป็นสมาชิกของพรรคเข้าร่วม ประชุม ๕๕ คน เมื่อรวมกับกรรมการบริหารพรรคอีก ๑๒ คน รวมเป็น ๖๗ คน ถือว่าไม่ครบ องค์ประชุมตามข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๓ ที่กำหนดองค์ประชุมไว้ว่าต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน ฝ่ายพรรคไทยธรรมาธิปไตยชี้แจงว่า รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมมี ๑๒๕ คน หักผู้ที่อยู่ในระหว่างสอบสวน และเสียชีวิตจำนวน ๓๐ คน คงเหลือ ๙๕ คน เมื่อรวมกับกรรมการบริหารพรรคอีก ๑๒ คน รวมเป็น ๑๐๗ คน จึงครบองค์ประชุมตามข้อบังคับพรรคแล้ว แต่จากการตรวจสอบรายชื่อสมาชิกที่เข้าร่วม ประชุมจำนวน ๑๒๕ คน จากเอกสารตามคำร้องของผู้ร้องและคำชี้แจงของพรรคไทยธรรมาธิปไตยแล้ว ปรากฏว่ามีผู้ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคเข้าประชุมเพียง ๖๔ คน เมื่อรวมกับกรรมการบริหารพรรคที่เข้า

ประชุมอีก ๑๒ คน รวมเป็น ๗๖ คน ดังนั้นองค์ประชุมใหญ่ในวันดังกล่าวจึงไม่ถึง ๑๐๐ คน ตามข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๓ การประชุมใหญ่ของพรรคไทยธรรมาธิปไตยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา ๒๖ อันเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ส่วนประเด็นข้ออื่นตามคำร้องไม่จำต้องวินิจฉัย

อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยธรรมาธิปไตย แจกคำสั่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ