

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัศวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๕๘

วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘

## เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติประชาชน

ด้วยนายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำร้อง ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติประชาชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากพรรคชาติประชาชนมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ในเรื่องการจัดตั้งสาขาพรรคให้ครบจำนวนภาคตามกฎหมายภายในวันที่ครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคชาติประชาชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕

## ๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องของผู้ร้องสรุปความได้ ดังนี้

พรรคชาติประชาชนซึ่งได้รับการจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ ซึ่งพรรคมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๕ ของกฎหมายดังกล่าว คือ ต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาค ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรค

ปรากฏข้อเท็จจริงว่า พรรคชาติประชาชนได้ดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรค ดังนี้

สาขาพรรคลำดับที่ ๑ ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านเลขที่ ๕๕/๒๗ ถนนแสงจันทร์นิรมิต ตำบลเนินพระ อำเภอเมือง จังหวัดระยอง มีคณะกรรมการสาขาพรรค จำนวน ๗ คน

สาขาพรรค ลำดับที่ ๒ ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านเลขที่ ๑๕๕ หมู่ที่ ๑ ถนนเพชรเกษม ตำบลบางหิน อำเภอเกาะเปอร์ จังหวัดระนอง มีคณะกรรมการสาขาพรรค จำนวน ๗ คน

สาขาพรรค ลำดับที่ ๓ ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านเลขที่ ๑๕๕ หมู่ที่ ๑๐ ตำบลกลางเวียง อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน มีคณะกรรมการสาขาพรรค จำนวน ๑๑ คน แต่ต่อมาพรรคชาติประชาชนได้ขอถอนเรื่องการจัดตั้งสาขาพรรคชาติประชาชน สาขาที่ ๓ นี้

สาขาพรรค ลำดับที่ ๔ ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านเลขที่ ๑๒๕ หมู่ที่ ๕ ตำบลห้วยสะแก อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์ มีคณะกรรมการสาขาพรรค จำนวน ๑๑ คน

สาขาพรรค ลำดับที่ ๕ ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านเลขที่ ๕๐ หมู่ที่ ๕ ตำบลผือฮี อำเภอมหาชนะชัย จังหวัดยโสธร มีคณะกรรมการ จำนวน ๘ คน

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบการจัดตั้งสาขาของพรรคชาติประชาชนแล้วเห็นว่าการจัดตั้งสาขาของพรรคชาติประชาชนสาขาที่ ๕ ที่จังหวัดยโสธรมีปัญหา กล่าวคือ มีผู้มีรายชื่อเข้าร่วมประชุม ไม่ครบจำนวน ๕๐ คน ผู้ที่ลงลายมือชื่อเข้าร่วมประชุมให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่าไม่ได้เข้าร่วมประชุมจัดตั้งสาขาพรรคดังกล่าว ส่วนผู้ที่มีลายมือชื่อเข้าร่วมประชุม ๕ คน ให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่า ไม่ใช่ลายมือชื่อของตน และนายคำพันธ์ ทวีกัน ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานสาขาพรรค ให้ถ้อยคำว่ามีผู้เข้าร่วมประชุม ๑๕ คน ไม่ใช่ ๕๗ คน ส่วนอีก ๓๐ กว่าคน ตนได้นำรายชื่อประชาชนในหมู่บ้านต่างๆ ในอำเภอมหาชนะชัย ส่งไปให้พรรคชาติประชาชน การจัดตั้งสาขาพรรคชาติประชาชนสาขาที่ ๕ จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับพรรคชาติประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๔๕

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้นำเรื่องเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าการจัดตั้งสาขาพรรคชาติประชาชนลำดับที่ ๕ ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค เห็นสมควรเสนอนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๕ ดังกล่าว

นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคชาติประชาชนลำดับที่ ๕ อันทำให้พรรคชาติประชาชนมีสาขาไม่ครบที่ภาคภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕

ด้วยเหตุดังกล่าวนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาค และจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา แต่พรรคชาติประชาชนซึ่งได้รับการแจ้งการจัดตั้ง เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ มิได้ดำเนินการให้เป็นไป

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ คือ ไม่มีสาขาพรรคครบถ้วน ภายในวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันที่ครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคชาติประชาชนได้ ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง คือ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติประชาชน

## ๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๗ พร้อมทั้งได้แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ และส่งสำเนาคำร้องไปยังหัวหน้าพรรคชาติประชาชนพร้อมทั้งปิดประกาศศาลรัฐธรรมนูญให้พรรคชาติประชาชนยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับแจ้ง หรือนับแต่วันปิดประกาศแล้วแต่กรณี และได้มีการปิดประกาศสำเนาคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๗

ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศ คือในวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๗

อย่างไรก็ตามหัวหน้าพรรคชาติประชาชน คือ นายพรประทาน ไชยรัชต์ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พรรคชาติประชาชนได้ดำเนินการตามข้อบังคับพรรคแล้ว และในการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ พรรคชาติประชาชนได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้แก้ไขข้อบังคับพรรคซึ่งเดิมกำหนดให้มีสมาชิกพรรคเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าห้าสิบคนขึ้นไป เป็นให้มีสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าคนขึ้นไป โดยแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ แล้ว

## ๓. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิเคราะห์จากคำร้องของผู้ร้องแล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า มีเหตุที่จะยุบพรรคชาติประชาชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เพราะไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่

พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาค ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา”

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

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

ข้อบังคับพรรคชาติประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๔๕

“เมื่อคณะกรรมการบริหารพรรคได้อนุมัติให้ท้องที่ใดหรือเขตเลือกตั้งใดตั้งสาขาพรรคได้ให้มีหนังสือแจ้งต่อตัวแทนของสาขาพรรคนั้น ตามข้อ ๔๔ (๒) เพื่อดำเนินการเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคเป็นครั้งแรกภายในสามสิบวัน และเมื่อสาขาพรรคได้ประชุมสมาชิกพรรคเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคแล้วให้แจ้งสำนักงานใหญ่พรรคทราบภายในสามสิบวันเพื่อให้หัวหน้าพรรคแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในสิบห้าวัน เพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไปและการประชุมสาขาดังกล่าวต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าห้าสิบคนขึ้นไป”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องจัดตั้งสาขาพรรคให้ครบในทุกภาค คือ สี่ภาค โดยอย่างน้อยต้องมีสาขาพรรค ภาคละหนึ่งสาขา และข้อบังคับของพรรคชาติประชาชน ข้อ ๔๕ ได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องนี้ไว้เช่นกัน แต่เมื่อพิเคราะห์พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏพบว่า การแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคชาติประชาชนไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อบังคับของพรรคชาติประชาชน ข้อ ๔๕ ดังนี้

การจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๕ ในจังหวัดยโสธร ในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๑ นั้นมีรายชื่อสมาชิก เข้าร่วมประชุมไม่ถึงห้าสิบคน นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคชาติประชาชน ลำดับที่ ๕ ทำให้พรรคชาติประชาชนมีสาขาไม่ครบ ๔ ภาค เพราะขาดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๔๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ แม้ทางพรรคชาติประชาชน จะอ้างว่าได้มีการขอแก้ไขข้อบังคับของพรรคฯ โดยให้มีผู้เข้าประชุมเพียง ๒๕ คน แต่ก็เป็นกรกระทำภายหลังที่มีการประชุมจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๕ แล้ว การประชุมดังกล่าวจึงเป็นการประชุมที่ไม่ชอบแล้วในขณะที่ประชุม และนายทะเบียนพรรคการเมือง ก็ไม่ได้ตอบรับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรคดังกล่าว ข้ออ้างของพรรคชาติประชาชนว่า การประชุมจัดตั้งสาขาพรรคฯ กระทำถูกต้องตามข้อบังคับฯ จึงฟังไม่ขึ้น

ด้วยเหตุดังกล่าว พรรคชาติประชาชนผู้ถูกร้องจึงมีสาขาพรรคเพียง ๓ สาขาใน ๓ ภาค (เนื่องจาก พรรคชาติประชาชนได้ถอนคำร้องจัดตั้งสาขาลำดับที่ ๓ ที่จังหวัดน่าน และการจัดตั้งสาขาลำดับที่ ๕ ของพรรคชาติประชาชนที่จังหวัดยโสธรไม่ถูกต้อง) เมื่อครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียน รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคชาติประชาชน (วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖) ในวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ คือ สาขาจังหวัดระยอง ในภาคกลาง สาขาจังหวัดระนอง ในภาคใต้ และสาขาจังหวัดเพชรบูรณ์ ในภาคเหนือ และจึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการให้มีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา อันเป็นการไม่ดำเนินการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงที่ปรากฏได้ความว่า พรรคชาติประชาชนไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๕ และตามข้อบังคับพรรคชาติประชาชน ข้อ ๔๕ ตามคำร้องของ นายทะเบียนพรรคการเมืองจริง กล่าวคือ ไม่ดำเนินการให้มีสาขาพรรคที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาค และจังหวัดที่นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา

ภายในกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคชาติประชาชน อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคชาติประชาชนได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจสั่งยุบพรรคชาติประชาชนได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้มีคำสั่งยุบพรรคชาติประชาชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ