

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๔/๒๕๕๕

วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเกษตรเสรี

สรุปข้อเท็จจริง

นายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำร้องให้พิจารณาวินิจฉัย ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเกษตรเสรี สรุปข้อเท็จจริงจากคำร้องและเอกสารประกอบได้ ดังนี้

เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๔ พรรคเกษตรเสรี ได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ได้จัดประชุมเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ จำนวน ๑๓ คน โดยมีนายณรงค์ศักดิ์ ตันศึกษา หัวหน้าพรรค นางสาวนิสา หอยสังข์ เลขานุการพรรค ตามรายงานการประชุมการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ ณ วัดบ้านโนน ตำบลโป่งแดง อำเภอขามทะเลสอ จังหวัดนครราชสีมา โดยจัดส่งรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมอบรมสัมมนาให้ความรู้สาขาพรรคสมาชิกและประชาชนทั่วไปสัญจร ครั้งที่ ๑ ประจำปี ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ รวม ๔ สาขา แต่เนื่องจากเอกสารหลักฐานยังไม่ครบถ้วนถูกต้องนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้หัวหน้าพรรคเกษตรเสรี ส่งเอกสารและชี้แจงเพิ่มเติม และเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม จึงได้มอบให้สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องเรียกพยานบุคคลชี้แจงหรือส่งเอกสารประกอบการพิจารณา ซึ่งผลการดำเนินการเป็นดังนี้

พรรคเกษตรเสรีได้ชี้แจงโดยสรุปว่าพรรคเกษตรเสรีได้จัดประชุมใหญ่วิสามัญและจัดอบรมสัมมนาในวันเดียวกันแต่ประชุมใหญ่วิสามัญก่อนการอบรมสัมมนาในช่วงเช้า และเนื่องจากมีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนมาก จึงให้สมาชิกลงลายมือชื่อเพียงครั้งเดียว โดยแจ้งให้ทราบว่าเป็นการประชุมใหญ่วิสามัญและการอบรมสัมมนาด้วย พร้อมทั้งยืนยันว่ารายชื่อผู้เข้าอบรมเป็นชุดเดียวกันกับลายมือชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่วิสามัญ

ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครราชสีมา แม่ฮ่องสอน ร้อยเอ็ด ปทุมธานี และสงขลา ซึ่งเป็นท้องที่ตั้งสาขาพรรคเกษตรเสรี ลำดับที่ ๑, ๒, ๓ และ ๔ และสถานที่จัดประชุมใหญ่วิสามัญ (ตามลำดับ) ได้เรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้คำชี้แจงหรือให้ส่งเอกสารประกอบการพิจารณาของนายทะเบียน

พรรคการเมืองเพื่อยืนยันว่าได้ทราบเรื่องการประชุมใหญ่พรรคตามข้อบังคับพรรคหรือไม่ และได้เข้าร่วมประชุมใหญ่วิสามัญหรือไม่ อย่างไร ปรากฏดังนี้

จังหวัดนครราชสีมา

บันทึกถ้อยคำบุคคลที่มีชื่อเข้าร่วมประชุมประมาณ ๕๖ คน โดยวิธีการสุ่มตัวอย่าง จำนวน ๑๕ คน สรุปได้คือ การจัดประชุมวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ ที่วัดบ้านโนน ตำบลโป่งแดง มีผู้เข้าร่วมประชุมตามคำชักชวนของนายลี นาคเกษม อดีตโฆษกพรรค ที่บอกข่าวการประชุมพรรคในตอนเช้าวันนั้น แล้วประกาศเสียงตามสายหอกระจายข่าวหมู่บ้าน เรียกชาวบ้านมาประชุมที่วัดประมาณ ๒๐๐ คน และมีคนที่มาจากต่างจังหวัดประมาณ ๑๕ คน ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ไม่ใช่สมาชิกพรรค และได้ชี้แจงเรื่องนโยบายของพรรคว่าจะช่วยเหลือชาวบ้านได้อย่างไรบ้าง แต่ไม่ได้แสดงงบดุลหรือการใช้จ่ายเงินของพรรคให้ที่ประชุมทราบ และรับว่าลายมือชื่อที่ส่วนกลางส่งมาเป็นลายมือชื่อของตนจริง นอกจากนี้ นายเลื่อน นาคเสน ประธานสาขาพรรคเกษตรเสรี สาขาลำดับที่ ๕ อำเภอขามทะเลสอ ได้ข้อมูลว่าได้เข้าร่วมประชุมในวันนั้น แต่คำสาขารณูปโภคพรรคเกษตรเสรีไม่เคยส่งมาให้ และเหรียญกษาปณ์พรรคเกษตรเสรี สาขาลำดับที่ ๕ ได้ให้ข้อมูลว่า ตั้งแต่เป็นเหรียญกษาปณ์จนถึงปัจจุบันไม่เคยได้รับเงินใดๆ จากพรรคเกษตรเสรี

จังหวัดแม่ฮ่องสอน

ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแม่ฮ่องสอน รายงานการสอบสวนสรุปได้คือ รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมอบรมสัมมนาให้ความรู้สาขาพรรค สมาชิก และประชาชนทั่วไป ครั้งที่ ๑ ประจำปี ๒๕๕๔ ของสาขาพรรค ลำดับที่ ๔ จังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้ตรวจสอบบุคคลดังกล่าว โดยประสานงานกับสำนักทะเบียนจังหวัดแม่ฮ่องสอน เพื่อพิสูจน์ทราบตัวบุคคล บ้านเลขที่ หมู่ที่ ตำบล อำเภอ จังหวัด ผลปรากฏว่าตัวบุคคลดังกล่าวในจังหวัดไม่มีและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่อื่น จำนวน ๑๕ ราย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน ๒ คน

จังหวัดร้อยเอ็ด

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายเรียบร้อยแล้ว ซึ่งผลจากการสอบสวนกรรมการสาขาพรรคเกษตรเสรี ลำดับที่ ๒ และผู้ที่มีรายชื่อแจ้งว่าไปเข้าอบรม ปรากฏว่าแต่ละคนได้ให้ถ้อยคำสรุปได้ว่าตนไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค ไม่ได้เข้าอบรมสัมมนาดังกล่าว และไม่เคยมารู้เรื่องเหล่านี้เลย

จังหวัดปทุมธานี

เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปทุมธานีได้สอบสวนข้อเท็จจริง โดยให้ความเห็นว่า การฝึกอบรมสัมมนา ฯ และการจัดประชุมใหญ่วิสามัญพรรคเกษตรเสรีขัดแย้งกัน กล่าวคือ ไม่พบพยานบุคคล (ภูมิลำเนาในจังหวัดปทุมธานี) หรือพยานเอกสารที่ยืนยันว่าพรรคเกษตรเสรี ได้จัดอบรมสัมมนา ฯ นอกจากนั้น ได้ตรวจสอบแล้วไม่พบคณะกรรมการสาขาพรรคเกษตรเสรีลำดับที่ ๓ จังหวัดปทุมธานี เข้าอบรมสัมมนา ฯ และบุคคลที่ลงลายมือชื่อเข้าร่วมสัมมนา ฯ ไม่พบว่ามีภูมิลำเนาใน จังหวัดปทุมธานี

จังหวัดสงขลา

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสงขลาแจ้งว่า ได้สอบปากคำของบุคคล ที่ปรากฏรายชื่อในที่ประชุม จำนวน ๑ รายว่า ได้สอบถามไปยังผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อแล้ว ไม่เคย เข้าร่วมกิจกรรมของพรรคเกษตรเสรีและไม่เคยสมัครเป็นสมาชิกพรรค

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับหนังสือแจ้งการร้องเรียนหัวหน้าพรรคเกษตรเสรี ดังนี้

เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๔ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปทุมธานี ได้รับคำร้องเรียนจากนางสาวขวัญฤทัย ปรีชาวัฒน์ชัย ซึ่งมีชื่อเป็นกรรมการสาขาพรรคเกษตรเสรีร้องเรียน หัวหน้าพรรคเกษตรเสรีว่าได้แอบอ้างเอาชื่อตนเองไปเป็นสมาชิกพรรคและกรรมการสาขาพรรคเกษตรเสรี โดยขอให้หัวหน้าพรรคเกษตรเสรีดำเนินการพร้อมทั้งแจ้งการดำเนินการให้ทราบ และเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๔ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปทุมธานี ได้รับคำร้องเรียนจากนางสาวสุนิสา ทองอินทร์ และนางนิตยา มากทอง ซึ่งมีชื่อเป็นกรรมการสาขาพรรคเกษตรเสรีว่าได้ดำเนินการเช่นเดียวกับ นางสาวขวัญฤทัย ปรีชาวัฒน์ชัย

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พรรคเกษตรเสรีไม่ดำเนินการจัดประชุมใหญ่พรรค ให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคและกฎหมายกำหนด กล่าวคือ การประชุมใหญ่พรรคไม่เป็นไปตามข้อบังคับ พรรคเกษตรเสรี พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๓ ที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคแจ้งกำหนดการประชุมให้สมาชิกพรรค ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โดยให้ระบุวัน เวลา สถานที่ และระเบียบวาระการประชุมให้ทราบด้วย การประชุมใหญ่พรรคประกอบด้วยสมาชิกพรรคซึ่งเป็นองค์ประชุมตามข้อ ๖๕ ซึ่งข้อเท็จจริง ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เป็นสมาชิกพรรคเกษตรเสรี และเข้าร่วมประชุมตามที่นายถิ นาคเกษม แจ้งเชิญ โดยเสียงตามสายของหมู่บ้านในตอนเช้าวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึงแม้ว่ามีสมาชิกพรรคบางคนได้รับเชิญ แต่เป็นการเชิญเข้าร่วมอบรมสัมมนาไม่ได้เป็นการประชุมใหญ่พรรค และพรรคเกษตรเสรีได้นำเอาบัญชีรายชื่อ

ผู้เข้าร่วมประชุมอบรมสัมมนาของแต่ละสาขาซึ่งข้อเท็จจริงไม่มีการประชุมของสมาชิกสาขาพรรคมาเนบ ประกอบเป็นองค์ประชุมใหญ่พรรคโดยเฉพาะอย่างยิ่งในวันดังกล่าว นายณรงค์ศักดิ์ ต้นศึกษา หัวหน้าพรรค ได้เข้าฝึกรอบรมเชิงปฏิบัติการเรื่องการจัดทำบัญชีของพรรคการเมือง ซึ่งจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่โรงแรมเอเชีย กรุงเทพมหานคร

นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคเกษตรเสรี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓

กรณีที่ถูกกล่าวหาว่าไม่เป็นสมาชิกพรรค ไม่เป็นกรรมการสาขาพรรค และร้องเรียนการดำเนินการไปยังหัวหน้าพรรค เป็นการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงานมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงได้ดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษหัวหน้าพรรคเกษตรเสรี ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลปทุมวัน เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย พร้อมทั้งแจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบถึงสิทธิที่จะดำเนินการตามกฎหมายในฐานะผู้เสียหายโดยตรงอีกทางหนึ่งด้วยแล้ว

นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้ว เห็นว่า พรรคเกษตรเสรีมีเจตนาฝ่าฝืนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และ มาตรา ๒๖ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) จึงยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเกษตรเสรี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ข้อกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๒๕ เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว การดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ให้พรรคการเมืองกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

(๑) การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง

(๒) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง

(๓) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรัณยูพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมืองและกรรมการบริหารอื่น

(๔) การอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มาตรา ๒๖ ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

ในระหว่างที่พรรคการเมืองใดดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๕ ให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองนั้นประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

มาตรา ๖๕ พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

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

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

ประเด็นการวินิจฉัย

กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคเกษตรเสรี ตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า การอ้างว่าจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญพรรคเกษตรเสรี ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ ณ วัดบ้านโนน ตำบลโป่งแดง อำเภอขามทะเลสอ จังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ ถือไม่ได้ว่าดำเนินการจัดประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคและกฎหมายกำหนด กล่าวคือ การประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคเกษตรเสรี พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๓ ที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคแจ้งกำหนดการประชุมให้สมาชิกทราบล่วงหน้า ไม่น้อยกว่า ๗ วัน โดยให้ระบุวัน เวลา สถานที่ และระเบียบวาระการประชุมให้ทราบด้วย การประชุมใหญ่ประกอบด้วยสมาชิกพรรค ซึ่งเป็นองค์ประชุมตามข้อ ๖๕ ในข้อเท็จจริง ผู้เข้าร่วมประชุมมิได้เป็นสมาชิกพรรคเกษตรเสรี และการเชิญเข้าร่วมประชุมไม่ถูกต้อง เพราะนายดิ นาคเกษม แจ้งเชิญโดยเสียงตามสายของหมู่บ้านในตอนเช้าของวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ แม้ว่าสมาชิกพรรคบางคนได้รับเชิญ แต่เป็นการเชิญเข้าร่วม

อบรมสัมมนาไม่ได้เป็นการประชุมใหญ่ของพรรค และผลจากการรายงานของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้อง ปรากฏดังนี้ พรรคเกษตรเสรี สาขาจังหวัดแม่ฮ่องสอน เมื่อการตรวจสอบตัวบุคคล ปรากฏว่า รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาให้ความรู้สาขาพรรค สมาชิกและประชาชนทั่วไป มีชื่อในทะเบียนบ้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวนเพียง ๒ คนเท่านั้น สาขาจังหวัดร้อยเอ็ดรายงานว่ามีรายชื่อว่าเข้าอบรมแต่ละคนให้ถ้อยคำสรุปได้ว่า ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค ไม่ได้เข้าอบรมสัมมนาดังกล่าว สาขาจังหวัดปทุมธานี ปรากฏว่าผู้เข้าร่วมสัมมนา ไม่พบว่ามีภูมิลำเนาในจังหวัดปทุมธานี และสาขาจังหวัดสงขลา จากการสอบถามผู้ที่มีชื่อในบัญชีรายชื่อ ปรากฏว่า ไม่เคยเข้าร่วมกิจกรรมของพรรคเกษตรเสรี และไม่เคยสมัครเป็นสมาชิกพรรคแต่ประการใด นอกจากนี้ มีบุคคลไปให้ถ้อยคำต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปทุมธานีว่า ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค ไม่ได้เป็นกรรมการสาขาพรรค เป็นการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงาน มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ เห็นว่า พรรคเกษตรเสรี มีเจตนาฝ่าฝืนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคเกษตรเสรีตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ยุบพรรคเกษตรเสรี

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ