

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๓/๒๕๕๘

วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๘

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคทางเลือกที่สาม

ด้วยนายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำร้อง ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคทางเลือกที่สาม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากพรรคทางเลือกที่สาม ซึ่งได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๗ ไม่ได้ดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดจึงเป็นการไม่ได้ดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคให้ครบตามกฎหมาย ภายในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นวันที่ครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคทางเลือกที่สามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้อง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องสรุปความได้ ดังนี้

พรรคทางเลือกที่สามซึ่งได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๗ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ พรรคทางเลือกที่สามต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่แต่ละภาค ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคทางเลือกที่สาม แต่ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับจากที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคทางเลือกที่สาม ในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๘ พรรคทางเลือกที่สาม ไม่ได้ดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้

พรรคทางเลือกที่สาม มีหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคทางเลือกที่สาม ดำเนินการจัดหาสมาชิกพรรคทางเลือกที่สามได้แล้ว จำนวน ๕,๒๔๕ คน และได้จัดตั้งสาขาพรรคทางเลือกที่สาม จำนวน ๔ สาขา ดังนี้

สาขาพรรคลำดับที่ ๑ ตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๒๘๒ หมู่ที่ ๔ ตำบลแมคนาทัม อำเภอโคกศรีสุพรรณ จังหวัดสกลนคร

สาขาพรรคลำดับที่ ๒ ตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๑๔๒ ถนนประตู่มา ตำบลเวียงเหนือ อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง

สาขาพรรคลำดับที่ ๓ ตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๒๑๕/๑๔ หมู่ที่ ๑๑ แขวงบางนา เขตบางนา กรุงเทพมหานคร

สาขาพรรคลำดับที่ ๔ ตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๑๖ หมู่ที่ ๖ ตำบลบ้านนา อำเภอบ้านนาเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานี

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคทางเลือกที่สามทั้งสี่สาขาดังกล่าว ว่าได้ดำเนินการจัดตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคการเมืองหรือไม่ และมีข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่ได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดลำปาง จังหวัดสุราษฎร์ธานี และประจำกรุงเทพมหานคร ได้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงการจัดตั้งสาขาพรรคทางเลือกที่สาม ลำดับที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ สรุปได้ว่าการประชุมจัดตั้งสาขาพรรคทางเลือกที่สาม ลำดับที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ และผู้เข้าร่วมประชุมได้ลงลายมือชื่อในรายงานการประชุมด้วยตนเองจริง

ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสกลนคร รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงการจัดตั้งสาขาพรรคทางเลือกที่สาม ลำดับที่ ๑ ว่าได้สอบปากคำประธานสาขาพรรคทางเลือกที่สามแล้ว ประธานสาขาดังกล่าวได้ให้ถ้อยคำว่ามีการประชุมเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๕ แต่เมื่อตรวจสอบรายงานการประชุมที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งส่งมาให้ พบว่า วัน เวลา ในการประชุมไม่สอดคล้องกัน และสมาชิกพรรคทางเลือกที่สาม จำนวน ๓ คน ได้ให้ถ้อยคำที่ไม่มีการประชุมเลือกกรรมการสาขาพรรคแต่อย่างใด รายชื่อที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม เป็นสมาชิกพรรคจริง นอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสกลนคร

ได้ตรวจสอบความเหมาะสมของสถานที่ตั้งสาขาพรรคเห็นว่าไม่เหมาะสม เนื่องจากเป็นบ้านพรรคขนาดเล็ก ไม่มีความพร้อมที่จะเป็นสาขาพรรค จึงเห็นว่าไม่ควรรับรองพรรคทางเลือกที่สามสาขาสกลนคร

นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมีหนังสือรับรองการจัดตั้งสาขาพรรคทางเลือกที่สาม ลำดับที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ พร้อมทั้งให้พรรคทางเลือกที่สามชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคทางเลือกที่สาม ลำดับที่ ๑ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียนพรรคการเมือง

พรรคทางเลือกที่สามได้มีหนังสือแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคทางเลือกที่สาม ลำดับที่ ๑ ว่าเหตุที่สมาชิกพรรคทางเลือกที่สามให้อัยคำไม่สอดคล้องกับรายงานการประชุมที่แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เนื่องจากประธานสาขาพรรคสับสนจึงตอบคำถามไม่ตรงประเด็น สำหรับความจริงนั้น คือ มีการประชุมจัดตั้งสาขาพรรคทางเลือกที่สามตามวันเวลาและสถานที่ที่ระบุในรายงานการประชุมจริง แต่ภายหลังการประชุมดังกล่าวหัวหน้าพรรคทางเลือกที่สามได้เดินทางไปตรวจสอบพื้นที่ที่ขอจัดตั้งสาขาและประชุมสมาชิกถึงเรื่องกิจกรรมทางการเมืองและสาธารณประโยชน์ สมาชิกผู้ให้อัยคำจึงเข้าใจว่าการประชุมที่เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสอบถาม หมายถึงการประชุมเรื่องกิจกรรมทางการเมืองดังกล่าว มิใช่การประชุมจัดตั้งสาขาพรรคทางเลือกที่สาม ในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

ต่อมาพรรคทางเลือกที่สามมีหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า นายอรุณ คงมัน หัวหน้าพรรคทางเลือกที่สามลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค ทำให้กรรมการบริหารพรรคทางเลือกที่สามพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด ตามข้อบังคับพรรคทางเลือกที่สาม พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓๑ ทั้งนี้โดยให้นายวิระวัฒน์ สุขเกษม รองหัวหน้าพรรคทางเลือกที่สาม รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าพรรค ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองก็ได้มีหนังสือตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคทางเลือกที่สามดังกล่าว ตามนัยบทบัญญัติมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘

นายวิระวัฒน์ สุขเกษม รองหัวหน้าพรรคทางเลือกที่สาม รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าพรรค ได้มีหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคทางเลือกที่สามได้ตรวจสอบกระบวนการจัดตั้งสาขาพรรคทางเลือกที่สาม ลำดับที่ ๑ ซึ่งตั้งอยู่ที่จังหวัดสกลนครแล้ว พบว่าการจัดตั้งสาขาพรรคดังกล่าว ดำเนินการไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคทางเลือกที่สามหลายประการ

จึงขอยกเลิกการจัดตั้งสาขาพรรคทางเลือกที่สาม ลำดับที่ ๑ แม้ว่าอาจเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคทางเลือกที่สามก็ตาม ก็ยอมรับผลที่จะเกิดขึ้น

นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ กำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรค เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๓ และเมื่อครบกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับการจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคทางเลือกที่สาม คือ ภายในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๔ พรรคทางเลือกที่สามไม่มีสาขาพรรคครบ ดังนั้น เมื่อพรรคทางเลือกที่สาม ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคทางเลือกที่สาม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคพรรคทางเลือกที่สาม ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป และแจ้งคำสั่งให้นายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) ทราบ พร้อมทั้งได้ส่งสำเนาคำร้องไปยังพรรคทางเลือกที่สาม โดยแจ้งให้พรรคทางเลือกที่สาม (ผู้ถูกร้อง) ให้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือให้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้รับเอกสารให้พรรคทางเลือกที่สามยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหากิน โดยไปรษณีย์แจ้งว่า ผู้รับย้ายไม่ทราบที่อยู่ใหม่ ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญ ก็ได้ปิดประกาศศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ เพื่อให้พรรคทางเลือกที่สามยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวัน แต่เมื่อครบกำหนด ๑๕ วันนับแต่วันประกาศ พรรคทางเลือกที่สามก็ไม่ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแต่ประการใด

๓. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพรรคทางเลือกที่สาม ไม่ได้ต่อสู้ใด ๆ จึงไม่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งใด ๆ ตามกฎหมาย และไม่จำเป็นต้องหาข้อเท็จจริงใด ๆ เป็นการเพิ่มเติม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อร้องเรียนและเอกสารประกอบแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ กรณีมีสาเหตุที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนที่เลือกที่สามไม่ได้ดำเนินการให้มีสาขาพรรค ครอบคลุมตามที่ถูกกฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งมีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมือง อย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา”

มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า

“พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

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

มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้นำศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

พิจารณาแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองและการที่ พรรคทางเลือกที่สาม ไม่ได้โต้แย้ง จึงฟังได้ว่า พรรคทางเลือกที่สามซึ่งได้รับการจดทะเบียนจัดตั้ง เป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ ในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๕ ที่พรรคทางเลือกที่สามต้องดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา แต่พรรคทางเลือกที่สามไม่ดำเนินการดังกล่าว ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง เนื่องจากการจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๑ ในจังหวัดสกลนคร ไม่ถูกต้องและนายทะเบียนพรรคการเมืองก็ไม่ได้รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคดังกล่าว และต่อมา นายวีระวัฒน์ สุขเกษม รองหัวหน้าพรรคทางเลือกที่สาม รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าพรรค ก็ได้มีหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคทางเลือกที่สามได้ตรวจสอบกระบวนการจัดตั้งสาขาพรรคทางเลือกที่สาม ลำดับที่ ๑ ที่จังหวัดสกลนครแล้ว พบว่าการจัดตั้งสาขาพรรคดังกล่าว ดำเนินการไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคทางเลือกที่สามหลายประการ จึงขอยกเลิกการจัดตั้งสาขาพรรคทางเลือกที่สาม ลำดับที่ ๑ แม้ว่าอาจเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคทางเลือกที่สามก็ตาม ก็ยอมรับผลที่จะเกิดขึ้น และไม่ประสงค์จะดำเนินกิจการของพรรคต่อไป

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติคดีที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พรรคทางเลือกที่สามไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคให้ครบตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ คือ ต้องมีสาขาพรรคครบทั้งสี่ภาคภาคละหนึ่งสาขาตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคทางเลือกที่สาม เนื่องจากไม่มีสาขาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อันทำให้มีสาขาไม่ครบสี่ภาค จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง เพราะไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ซึ่งเป็นเหตุให้ยุบพรรคทางเลือกที่สามได้ ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้มีคำสั่งยุบพรรคทางเลือกที่สาม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ