

## คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชชาชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๔/๒๕๕๕

วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๕

## เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยธรรมาธิปไตย

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยธรรมาธิปไตย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากพรรคไทยธรรมาธิปไตยมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว

ข้อเท็จจริง สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ พรรคไทยธรรมาธิปไตยได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ในคราวประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ พรรคไทยธรรมาธิปไตยได้มีมติเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค ฯ พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๒๐ ข้อ ๒๒ และข้อ ๒๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่ายังไม่ถูกต้องครบถ้วน นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงแจ้งให้หัวหน้าพรรคไทยธรรมาธิปไตยจัดส่งเอกสารเพิ่มเติมโดยให้ส่งรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค ลายมือชื่อผู้เข้าร่วมประชุมและหนังสือเชิญประชุมในคราวประชุมครั้งที่มีมติให้เรียกประชุมใหญ่ ครั้งที่ให้ความเห็นชอบเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคตามข้อบังคับพรรคไทยธรรมาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๓๑ และข้อ ๓๒ (๓) พร้อมรายชื่อสมาชิกพรรคที่คณะกรรมการบริหารพรรคมีมติเชิญให้เข้าร่วมประชุม ซึ่งพรรคไทยธรรมาธิปไตยได้ชี้แจงและจัดส่งเอกสารเพิ่มเติม เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ แต่เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบก็ปรากฏว่ายังไม่ถูกต้องชัดเจน จึงแจ้งให้พรรคไทยธรรมาธิปไตยจัดส่งเอกสารและชี้แจงเพิ่มเติมอีกครั้ง ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๑ และวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔ พรรคไทยธรรมาธิปไตยจัดส่งเอกสารและชี้แจงเพิ่มเติม สรุปว่า พรรคได้ส่งใบสมัครให้นายทะเบียนพรรคการเมืองครบทั้ง ๕๑ คน แต่สำเนาทะเบียนบ้านหรือสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนส่งไม่ครบ แต่รับรองว่าได้ลงลายมือชื่อในใบสมัครและมีตัวตนจริงทุกคน และยืนยันว่าผู้รับเชิญร่วมประชุมใหญ่เป็นสมาชิกพรรคทุกคน แต่เมื่อสำนักงานกิจการพรรคการเมือง ฯ ตรวจสอบ ปรากฏว่าผู้เข้าร่วมประชุมเป็นสมาชิกพรรคเพียง ๑๑ ราย นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุพรรณบุรีทำการสอบปากคำผู้เข้าร่วมประชุมและได้รับรายงานว่า จำนวน ๒๖ ราย ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค ไม่ได้เข้าประชุม และ

ไม่ได้ลงลายมือชื่อในใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคและบัญชีรายชื่อผู้เข้าประชุมพรรค จำนวน ๒ ราย ถึงแก่กรรมไปแล้ว จำนวนอีก ๑๐ รายไม่สามารถติดต่อได้ ส่วนที่เหลืออยู่ระหว่างการติดต่อ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุพรรณบุรีเร่งรัดตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่อไป และขอให้สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ตรวจสอบข้อมูลบุคคลจากฐานข้อมูลการทะเบียน ซึ่งก็ปรากฏว่า จำนวน ๓ รายไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค ไม่ได้เข้าร่วมประชุม และไม่ได้ลงลายมือชื่อในใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคและบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม ไม่พบรายชื่อตามข้อมูลที่ปรากฏในใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรค จำนวน ๘ ราย และที่ถึงแก่กรรมไป ๒ รายนั้น จำนวน ๑ ราย ถึงแก่กรรมเมื่อปี ๒๕๔๑ อีกหนึ่งรายไม่พบในฐานข้อมูลการทะเบียน นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงเห็นว่า พรรคไทยธรรมาธิปไตยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรค ฯ พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๓๒ (๓) และไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ และข้อบังคับพรรค ฯ ข้อ ๓๓ ข้อ ๗๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคไทยธรรมาธิปไตยตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๐ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และมติของที่ประชุมใหญ่พรรค เมื่อพรรคไทยธรรมาธิปไตยไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยธรรมาธิปไตย

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ และรับไว้พิจารณา วินิจฉัย แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้องทราบ และสำเนาคำร้องให้พรรคไทยธรรมาธิปไตย ผู้ถูกร้องเพื่อชี้แจงต่อไป

พรรคไทยธรรมาธิปไตย ผู้ถูกร้องชี้แจง สรุปว่า ในคราวประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือเชิญประชุม โดยส่งให้แก่คณะกรรมการบริหารพรรค ประธานสาขา และสมาชิกพรรคทุกคน เอกสารแนบคำร้องหมายเลข ๑ ของผู้ร้อง ไม่ชัดเจนและไม่ถูกต้อง นายทะเบียนพรรคการเมืองมิได้ตรวจสอบเอกสารที่ผู้ถูกร้องส่งให้ให้ละเอียดครบถ้วนถูกต้อง อีกทั้งยังจัดเรียงเอกสารสับสน ทั้งๆ ที่ผู้ถูกร้องได้จัดส่งเอกสารโดยมีหนังสือนำส่งระบุสิ่งที่ส่ง ประเภทหนังสือ และจำนวนแผ่นที่ชัดเจนมาด้วย ผู้ถูกร้องได้จัดส่งสำเนารายงาน

การประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค ทั้งในคราวที่มีมติให้เปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค และในคราวที่มีมติเชิญสมาชิกเข้าร่วมประชุมให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว รวมทั้งที่จัดส่งให้เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ส่งเอกสารและชี้แจงเพิ่มเติมด้วย สมาชิกพรรค จำนวน ๕๑ ราย ของผู้ถูกร้อง เป็นสมาชิกพรรคทุกคน แต่ข้อมูลการกรอกใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคอาจเกิดการผิดพลาดได้ บันทึกล้อยคำตามเอกสารแนบคำร้อง เจ้าพนักงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุพรรณบุรีดำเนินการกรอกข้อความขึ้นเองทั้งสิ้น โดยไม่สอบถามและชี้แจงข้อเท็จจริงใดๆ แก่สมาชิก เพียงแต่ให้สมาชิกลงลายมือชื่อในเอกสารเท่านั้น ทั้งในการทำการสอบบันทึกถ้อยคำสมาชิกพรรคแต่ละครั้ง เจ้าพนักงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุพรรณบุรี ก็ไม่เคยแจ้งให้ผู้ถูกร้องหรือตัวแทนทราบ เพื่อร่วมรับฟังการสอบสวนแต่อย่างใด ผู้ถูกร้องมิได้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ รายชื่อคณะกรรมการบริหารพรรค และรายชื่อสมาชิกพรรคผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๔ รวมแล้วเป็นจำนวน ๑๑๑ ราย ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับผู้ถูกร้อง ข้อ ๓๓ และการประชุมได้จัดที่สาขาพรรค อำเภอเดิมบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี แต่มิได้แจ้งแก้ไขสถานที่ประชุมให้นายทะเบียนพรรคการเมืองผู้ร้องทราบ ผู้ถูกร้องได้ดำเนินการของพรรคการเมืองตามนโยบาย ข้อบังคับและมติที่ประชุมใหญ่ของพรรคมาโดยตลอด ทั้งไม่ได้ทำผิด ข้อบังคับ ข้อ ๗๑ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ ทั้งมิได้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๐ จึงไม่มีเหตุให้ต้องยุบพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ผู้ร้องยื่นคำร้องโต้แย้งคำชี้แจงของผู้ถูกร้อง สรุปว่า เอกสารสนับสนุนที่ผู้ร้องจัดส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นเอกสารของผู้ถูกร้องที่ส่งให้ผู้ร้อง หนังสือที่ผู้ถูกร้องแจ้งต่อผู้ร้องว่า ในคราวประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ ได้มีการแก้ไขข้อบังคับพรรคนั้น ไม่ใช่การพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค และผู้ถูกร้องมิได้ชี้แจงให้ชัดเจน ทั้งการชี้แจงเกี่ยวกับข้อบังคับ ข้อ ๓๒ (๓) ก็สอดคล้องตามคำร้อง

พิจารณาคำร้อง คำชี้แจงข้อกล่าวหา คำร้องโต้แย้งและเอกสารประกอบแล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ ของผู้ถูกร้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารพรรคแล้ว และจัดประชุมที่กรุงเทพมหานคร

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยมีว่า พรรคไทยธรรมมาธิปไตย ผู้ถูกร้องไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตาม มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ อันจะเป็นเหตุให้ยุบพรรคได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง.....ฯลฯ.....” ซึ่งข้อบังคับของพรรค ฯ ผู้ถูกร้อง ข้อ ๓๒ กำหนดว่า “การประชุมใหญ่สามัญหรือวิสามัญประกอบด้วยสมาชิกของพรรคดังต่อไปนี้

- (๑) กรรมการบริหารพรรค
- (๒) สมาชิกของพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเป็นรัฐมนตรีในขณะนั้น
- (๓) สมาชิกที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการบริหารพรรค
- (๔) ผู้แทนสาขาพรรคในกรณีมีสาขาพรรค

และข้อ ๓๓ กำหนดว่า “ในการประชุมใหญ่ต้องมีสมาชิกพรรค ตามข้อ ๓๒ มาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนจึงจะเป็นองค์ประชุม...ฯลฯ.....”

ตามข้อบังคับดังกล่าว การประชุมใหญ่ของพรรค ฯ ผู้ถูกร้อง ผู้เข้าร่วมประชุมต้องประกอบด้วยสมาชิกประเภท (๑) - (๔) ซึ่งตามข้อ ๓๒ (๓) นั้น สมาชิกพรรคที่คณะกรรมการบริหารพรรคเห็นชอบให้เชิญเข้าร่วมประชุมได้ มิได้หมายถึงสมาชิกพรรคทุกคน แต่ผู้ที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการบริหารผู้นั้นต้องเป็นสมาชิกพรรค ตามข้อบังคับของพรรค ฯ ผู้ถูกร้อง จึงจะเป็นองค์ประชุมใหญ่ตามข้อบังคับข้อ ๓๓ ดังกล่าวข้างต้นได้ ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจง คำร้องโต้แย้งและเอกสารประกอบฟังได้ว่า การที่ผู้ถูกร้องใช้วิธีการเรียกประชุมใหญ่โดยออกหนังสือเชิญคณะกรรมการบริหารพรรค ประธานสาขา และสมาชิกพรรคทุกท่าน มีลักษณะเป็นการเชิญสมาชิกทุกคนทั้งหมด โดยคณะกรรมการบริหารพรรคมิได้มีการคัดเลือกสมาชิกที่จะเชิญประชุม และใช้วิธีบอกกล่าวด้วยวาจาต่อๆ กันระหว่างสมาชิก จึงทำให้ผู้ที่เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นสมาชิก ซึ่งก็ปรากฏจากคำชี้แจงของผู้ถูกร้องต่อผู้ร้องกรณีไม่ส่งสำเนารายชื่อสมาชิกที่คณะกรรมการบริหารพรรคมีมติเชิญให้เข้าร่วมประชุมใหญ่ที่ว่า “ข้อบังคับของพรรคข้อ ๓๒ (๓) มิได้ระบุให้คณะกรรมการบริหารพรรค ต้องระบุชื่อผู้รับเชิญในที่ประชุม หรือต้องให้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไว้เอกสาร เพียงแต่ให้เชิญสมาชิกกันต่อๆ ไป ให้มาร่วมประชุมกันให้ครบองค์ประชุม..... สมาชิกที่ทราบข่าวต่อๆ กันมาจากประธานสาขาหรือจากสมาชิกด้วยกัน ก็มาร่วมประชุมได้ พาลูก พาสามีหรือภรรยา พี่น้อง เพื่อนพ้องมาร่วมประชุมได้ ....” ดังนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องละเลยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายและข้อบังคับของพรรค ฯ ผู้ถูกร้องกำหนดไว้ ในส่วนองค์ประชุมตามข้อบังคับข้อ ๓๓ นั้น ตามคำร้อง คำชี้แจง คำร้องโต้แย้ง

และเอกสารประกอบ มีจำนวนสมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมไม่ตรงกัน แต่จากการตรวจสอบหลักฐานทางเอกสารตามคำร้อง ปรากฏรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นสมาชิก ๑๔๘ คน ในจำนวนนี้ ไม่ลงลายมือชื่อ ๑๕ คน ในจำนวนที่เหลือพบว่า ๓๓ คนไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค ฯ ผู้ถูกร้อง ไม่ได้เป็นสมาชิก และไม่ได้เข้าร่วมประชุมและไม่ลงลายมือชื่อ ๒๕ คน ชื่อซ้ำกัน ๑ คน ถือว่าไม่ได้ลงลายมือชื่อ ๑ คน เสียชีวิต และไม่พบบุคคลทางทะเบียน ๒ คน และไม่พบรายชื่อในใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรค ๘ คน จึงมีสมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมตามข้อบังคับ เมื่อรวมกับรายชื่อกรรมการ ๑๒ คนแล้ว รวม ๖๗ คน และเมื่อตรวจสอบจากเอกสารตามคำร้องและคำชี้แจง ก็ปรากฏผู้เข้าร่วมประชุมเช่นเดียวกัน เป็นแต่จำนวนเพิ่มขึ้นเมื่อรวมกรรมการบริหารพรรค เป็น ๗๖ คน ซึ่งไม่ครบองค์ประชุมตามข้อบังคับของพรรค ข้อ ๓๓ ที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน ที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าได้ดำเนินการตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคแล้วนั้น ฟังไม่ขึ้น ดังนั้น พรรคไทยธรรมาธิปไตย ผู้ถูกร้อง จึงมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุให้ยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ที่บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ... ..

(๒) ... ..

(๓) ... ..

(๔) ... ..

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

... ฯลฯ...”

ส่วนปัญหาที่ว่า ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวกับความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพรรคเรื่องการแก้ไขข้อบังคับพรรค เป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรค ข้อ ๗๑ และเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ดังกล่าวนั้น เห็นว่าไม่ใช่กรณีที่จะเป็นเหตุให้ยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ได้ จึงไม่จำต้องวินิจฉัย

อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยธรรมาธิปไตย ผู้ถูกร้อง

นายศักดิ์ เตชาชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ