

คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๖/๒๕๕๕

วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคชาติประชาชน

ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคชาติประชาชน เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ พรรคชาติประชาชนแจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ได้มีการประชุมใหญ่ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ กรรมการบริหารพรรคชาติประชาชนได้มีมติดังนี้

๑. ให้รับสมาชิกพรรค จำนวน ๖,๕๗๖ คน

๒. ให้จัดตั้งสาขาพรรค จำนวน ๖ สาขา คือ ลำดับที่ ๑ ตั้งอยู่ที่คลองหลวง จังหวัดปทุมธานี มีกรรมการจำนวน ๘ คน ลำดับที่ ๒ ตั้งอยู่ที่อำเภอเกาะเปอร์ จังหวัดระนอง มีกรรมการจำนวน ๘ คน ลำดับที่ ๓ ตั้งอยู่ที่อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย มีกรรมการจำนวน ๘ คน ลำดับที่ ๔ ตั้งอยู่ที่อำเภอศรีสัชชนาลัย จังหวัดสุโขทัย มีกรรมการจำนวน ๘ คน ลำดับที่ ๕ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม มีกรรมการจำนวน ๗ คน และลำดับที่ ๖ ตั้งอยู่ที่อำเภอห้วยแถลง จังหวัดนครราชสีมา มีกรรมการจำนวน ๕ คน ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคโดยเพิ่มเติมกรรมการอีก ๔ คน

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ตรวจสอบพบว่ามีข้อบกพร่องหลายรายการ โดยเฉพาะการรับสมาชิกพรรค การจัดตั้งสาขาพรรค และการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคไม่เป็นไปตามกฎหมาย และข้อบังคับของพรรคชาติประชาชน นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ โดยให้พรรคชาติประชาชนชี้แจงและส่งเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณาภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งนายทะเบียนเห็นชอบและลงนามในหนังสือถึงพรรคชาติประชาชน เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๔ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีหนังสือเร่งรัดให้หัวหน้าพรรคชาติประชาชนส่งเอกสารและชี้แจงเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่ง นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาคำชี้แจงของหัวหน้าพรรคชาติประชาชนและเอกสารที่ส่งมาเพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว เห็นว่า การรับสมาชิกพรรคชาติประชาชนในคราวประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ได้มีมติรับสมาชิกพรรค

จำนวน ๖,๕๗๖ คน โดยจะเป็นสมาชิกพรรคที่โอนมาจากพรรคประชาชน จำนวนห้าพันคนเศษ และการจัดหาสมาชิกของพรรคชาติประชาชนจำนวนประมาณหนึ่งพันคนเศษ สมาชิกพรรคประชาชนจำนวนห้าพันคนเศษนั้น บางส่วนได้โอนมาทันทีและบางส่วนจะโอนมาสังกัดพรรคชาติประชาชนเมื่อพรรคประชาชนถูกยุบ คณะกรรมการบริหารพรรคชาติประชาชนจึงได้นำเอารายชื่อของสมาชิกพรรคประชาชน จำนวนประมาณห้าพันคนเศษ รวมเข้ากับสมาชิกพรรคชาติประชาชนจัดหาเพิ่มเติมประมาณหนึ่งพันคนเศษ รวมทั้งสิ้น ๖,๕๗๖ คน เข้าพิจารณาในที่ประชุมใหญ่พรรคครั้งดังกล่าว แต่เนื่องจากพรรคประชาชนยังไม่ถูกยุบ (พรรคประชาชนยุบ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๕ ภายหลังจากที่พรรคชาติประชาชนครบกำหนด ๑๕๐ วัน ตามมาตรา ๒๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๒ บัญญัติรองรับให้สมาชิกพรรคการเมืองที่ยุบไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นหรือพรรคการเมืองที่เป็นหลักตามมาตรา ๗๓ เฉพาะกรณีที่พรรคการเมืองนั้นยุบไปตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๓) เมื่อมีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕) จึงทำให้พรรคชาติประชาชนไม่สามารถรวบรวมใบสมัครสมาชิกพรรคทั้ง ๖,๕๗๖ คนได้ คงมีเพียงสมาชิกพรรคประชาชนที่โอนมาเป็นสมาชิกพรรคชาติประชาชนกับสมาชิกที่พรรคชาติประชาชนจัดหาเพิ่มเติมอีกประมาณหนึ่งพันคนเศษเท่านั้น ตามข้อบังคับพรรคชาติประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕ กำหนดให้สมาชิกพรรคชาติประชาชน มี ๒ ประเภท คือ สมาชิกสามัญและสมาชิกวิสามัญ ซึ่งสมาชิกพรรคทั้ง ๒ ประเภท ต้องยื่นใบสมัครตามข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ และมีคุณสมบัติตามข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ การรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคตามข้อ ๑๔ และจะเป็นสมาชิกพรรคสมบูรณ์ เมื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารพรรคแล้วประกาศรายชื่อเป็นสมาชิกพรรคตามข้อ ๑๕ และโดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๐ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคชาติประชาชนจึงไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคดังกล่าวเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคชาติประชาชน จำนวน ๖ สาขา พรรคชาติประชาชนไม่ได้จัดส่งใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคและเอกสารประกอบให้นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า ผู้เข้าร่วมประชุมจัดตั้งสาขาพรรคดังกล่าวเป็นสมาชิกพรรคชาติประชาชนสมบูรณ์ตามข้อบังคับพรรคชาติประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือไม่ เนื่องจากข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ กำหนดให้สมาชิกพรรคจะเป็นสมาชิกที่สมบูรณ์ต่อเมื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารพรรคแล้วประกาศรายชื่อเป็นสมาชิกพรรคและได้รับบัตรประจำสมาชิกพรรค จึงจะมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบและได้รับความจากคำชี้แจงของพรรคชาติประชาชนว่าไม่มีการจดยางงานการประชุมเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการ

สาขาพรรคครั้งแรก จึงไม่อาจตรวจสอบและทราบว่า การจัดตั้งสาขาพรรคดังกล่าว พรรคชาติประชาชนได้ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคชาติประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๔๕ ที่กำหนดให้ตัวแทนสาขาพรรคดำเนินการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นครั้งแรกภายในสามสิบวัน การประชุมเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคครั้งแรกต้องมีสมาชิกสามัญ ซึ่งมีภูมิลำเนาตามหลักฐานทะเบียนราษฎรในท้องที่หรือเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไปเข้าร่วมประชุมและโดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๐ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคเมื่อพรรคชาติประชาชนไม่ได้จัดส่งใบสมัครพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานประกอบการดำเนินการรับสมาชิกพรรค และไม่ได้จัดทำรายงานการประชุมเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคทั้ง ๖ สาขา พรรคชาติประชาชนจึงไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคดังกล่าว นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคชาติประชาชนทั้ง ๖ สาขา ตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ สำหรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคพรรคชาติประชาชนก็ไม่ได้ส่งใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคและเอกสารประกอบมาเพื่อประกอบการพิจารณา นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคครั้งดังกล่าวเป็นสมาชิกพรรคชาติประชาชนสมบูรณ์ ตามข้อบังคับพรรคชาติประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือไม่ เนื่องจากข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ กำหนดให้สมาชิกพรรคจะเป็นสมาชิกที่สมบูรณ์ต่อเมื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารพรรคแล้วประกาศรายชื่อเป็นสมาชิกพรรคและได้รับบัตรประจำตัวสมาชิกพรรค จึงจะมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบและยังได้ความอีกว่า การเรียกประชุมใหญ่วิสามัญพรรคชาติประชาชนไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคชาติประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕๘ และข้อ ๕๙ ที่กำหนดให้กรรมการบริหารพรรคและสมาชิกพรรคไม่น้อยกว่า ๓๕ คน ร้องขอให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญเพิ่มขึ้นก็ได้ และในกรณีที่สมาชิกพรรคร้องขอให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญให้หัวหน้าพรรคนำเรื่องเสนอคณะกรรมการพิจารณาคำชี้แจงของพรรคชาติประชาชนไม่ปรากฏว่าพรรคชาติประชาชนได้ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคดังกล่าวประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ วรรคสอง กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคตามมาตรา ๒๕ ต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรค ผู้แทนสาขาพรรค และสมาชิกพรรคตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรค และหนังสือเชิญประชุมใหญ่พรรคที่พรรคชาติประชาชนจัดส่งให้นายทะเบียนก็ไม่ได้ระบุชื่อสมาชิกพรรคที่เชิญเข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๐ กำหนดให้คณะกรรมการ

บริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคชาติประชาชนไม่ได้จัดส่งใบสมัครพร้อมเอกสารหลักฐานประกอบการดำเนินการรับใบสมัครและหนังสือเชิญประชุมไม่ได้ระบุชื่อสมาชิกพรรค จึงไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าพรรคชาติประชาชนได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคดังกล่าวหรือไม่ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามมติที่ประชุมใหญ่พรรค ตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

พิจารณาแล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ข้อเท็จจริงได้ความว่า พรรคชาติประชาชนจัดหาสมาชิกพรรคได้ประมาณหนึ่งพันคน ส่วนผู้ที่จะเป็นสมาชิกอีกประมาณห้าพันคนจะโอนมาจากพรรคประชาชนเมื่อได้มีการยุบพรรคประชาชนแล้ว แต่เมื่อพรรคชาติประชาชนตั้งพรรคมาครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันยังไม่มีการยุบพรรคประชาชน (พรรคประชาชนยุบ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๔) คงมีสมาชิกที่พรรคประชาชนโอนมาบางส่วนก่อนมีการยุบพรรคประชาชนกับสมาชิกพรรคชาติประชาชนจัดหาเพิ่มเติมอีกประมาณหนึ่งพันคน สำหรับสาขาพรรคนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ได้รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคทั้งหกสาขา ถือว่าภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคชาติประชาชน พรรคชาติประชาชนไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ กรณีมีเหตุให้ยุบพรรคชาติประชาชน ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งให้ยุบพรรคชาติประชาชนได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคชาติประชาชน

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ