

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๖/๒๕๕๕

วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติประชาชน

สรุปข้อเท็จจริง

๑. นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคชาติประชาชน เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อครบกำหนด ๑๘๐ วัน คือ วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ พรรคชาติประชาชน มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ พรรคชาติประชาชนได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ในคราวประชุมใหญ่วิสามัญพรรคชาติประชาชน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ (เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔) พรรคได้มีมติ ดังนี้

- ๑) รับสมาชิกพรรค จำนวน ๖,๕๗๖ คน
- ๒) จัดตั้งสาขาพรรค จำนวน ๖ สาขาใน ๔ ภาค ได้แก่
 - (๑) สาขาพรรค ลำดับที่ ๑ จังหวัดปทุมธานี
 - (๒) สาขาพรรค ลำดับที่ ๒ จังหวัดระนอง
 - (๓) สาขาพรรค ลำดับที่ ๓ จังหวัดสุโขทัย
 - (๔) สาขาพรรค ลำดับที่ ๔ จังหวัดสุโขทัย
 - (๕) สาขาพรรค ลำดับที่ ๕ จังหวัดมหาสารคาม
 - (๖) สาขาพรรค ลำดับที่ ๖ จังหวัดนครราชสีมา

๓) เลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่มเติม จำนวน ๔ คน

๓. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสารแล้วพบข้อบกพร่องรวม ๕ รายการ จึงได้แจ้งให้พรรคชาติประชาชนชี้แจงและส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ในเรื่องต่อไปนี้

- ๑) ส่งใบสมัครของสมาชิกพรรคชาติประชาชน จำนวน ๖,๕๗๖ ราย พร้อมใบสมัคร

๒) ชี้แจงเพิ่มเติมว่าพรรคชาติประชาชนได้ดำเนินการรับสมัครพรรคให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคหรือไม่ อย่างไร พร้อมทั้งให้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

๓) ส่งสำเนาประกาศรายชื่อสมาชิกพรรค ตามข้อบังคับพรรคชาติประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๕

๔) ชี้แจงเพิ่มเติมว่าพรรคได้ออกบัตรประจำตัวสมาชิกพรรคให้กับสมาชิกพรรคตามข้อบังคับพรรคชาติประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๕ หรือไม่

๕) ส่งรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคในคราวที่มีมติอนุมัติให้รับสมาชิกในพื้นที่สาขาพรรค ลำดับที่ ๑ - ๖ และในคราวที่มีมติให้จัดตั้งสาขาพรรคทั้ง ๖ สาขา ดังกล่าว

๖) ส่งรายงานการประชุมสมาชิกพรรคเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคลำดับที่ ๑ - ๖

๗) ส่งสำเนาหนังสือเชิญประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ที่พรรคชาติประชาชนเชิญสมาชิกเข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคครั้งดังกล่าว

๘) ส่งสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค ลายมือชื่อผู้เข้าร่วมประชุมและหนังสือเชิญประชุม ในคราวประชุมครั้งที่มติดำเนินการให้เรียกประชุมใหญ่วิสามัญ และคำร้องของสมาชิกพรรคที่ร้องขอให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญ ตามข้อบังคับพรรคชาติประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๕๘ และข้อ ๕๙

๙) ให้ระบุเลขประจำตัวสมาชิกพรรคที่เข้าร่วมประชุมใหญ่ตามบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่วิสามัญพรรค ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๑๐๐ ราย

ให้หัวหน้าพรรคชาติประชาชนจัดส่งเอกสารและชี้แจงเพิ่มเติมภายใน ๗ วัน เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ได้รับคำชี้แจงภายในกำหนดก็ได้มีหนังสือเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๔ เพื่อเร่งรัดให้พรรคดำเนินการ

๔. เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๔ พรรคชาติประชาชนได้ส่งเอกสารและชี้แจงเพิ่มเติมให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณา ดังนี้

๔.๑ การรับสมัครสมาชิกพรรค

๑) พรรคไม่สามารถส่งใบสมัครพร้อมเอกสารประกอบได้ทั้งหมดภายในกำหนดเนื่องจากพรรคยังรอที่จะรับโอนสมาชิกจากพรรคประชาชนมาเป็นสมาชิกพรรคชาติประชาชนประมาณห้าพันคน คงมีแต่สมาชิกที่พรรคชาติประชาชนจัดหาเพิ่มเติมรวมแล้วประมาณ ๑ พันคนเศษเท่านั้น

๒) การรับสมัครสมาชิกพรรค ชี้แจงว่า พรรคชาติประชาชนจัดตั้งโดยคณะกรรมการ

บริหารพรรคส่วนใหญ่ที่ลาออกจากพรรคประชาชน ภายหลังจากที่พรรคชาติประชาชนได้รับจดแจ้งการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง สมาชิกเดิมของพรรคประชาชนบางส่วนได้อินมาทันที และบางส่วนรับว่าหากพรรคประชาชนถูกยุบเมื่อใดก็จะอินมาสังกัดพรรคชาติประชาชน คณะกรรมการบริหารพรรคชาติประชาชน จึงได้นำเอารายชื่อสมาชิกของพรรคประชาชนจำนวนประมาณ ๕ พันคนเศษ มารวมเข้ากับสมาชิกที่พรรคชาติประชาชนจัดหาเพิ่มเติมอีก ๑ พันคนเศษ รวมแล้วจึงเป็นจำนวน ๖,๕๗๖ คน

๓) การรับสมาชิกพรรคได้ดำเนินการตามข้อบังคับพรรคแล้ว แต่ไม่มีการประกาศรายชื่อสมาชิกพรรคและได้ออกบัตรประจำตัวสมาชิกพรรคไปแล้ว จำนวน ๔๑ ราย

๔.๒ การจัดตั้งสาขาพรรค

๑) คณะกรรมการบริหารพรรคได้มีมติในคราวประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคครั้งที่ ๒/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ อนุมัติให้จัดตั้งสาขาพรรค รวม ๖ สาขา โดยที่ประชุมใหญ่พรรคมีมติอนุมัติให้จัดตั้งสาขาพรรคทั้งหกสาขาดังกล่าว ในคราวประชุมใหญ่วิสามัญครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔

๒) การจัดตั้งสาขาพรรคชาติประชาชน เมื่อได้อนุมัติในหลักการแล้ว ให้สาขาพรรคจัดประชุมเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรค แล้วแจ้งรายชื่อคณะกรรมการสาขาพรรคที่ได้รับเลือกตั้งและผู้เข้าร่วมประชุมให้พรรคทราบ โดยมีได้มีการจดยางานการประชุม หลังจากนั้นจึงนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมใหญ่พรรคเพื่อขออนุมัติจัดตั้งสาขาพรรค

๔.๓ การประชุมใหญ่พรรค

๑) การประชุมวิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ เป็นไปตามมติคณะกรรมการบริหารพรรค ครั้งที่ ๒/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๔

๒) สำเนาหนังสือเชิญประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคไม่มี เพราะเป็นการประชุมโดยรีบด่วนจึงเชิญประชุมทางโทรศัพท์

๓) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบรายงานการประชุมตามที่พรรคชาติประชาชนชี้แจงแล้ว ปรากฏในรายงานการประชุมวาระที่ ๓ เกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคว่า “เพื่อดำเนินการเสนอที่ประชุมใหญ่พิจารณาต่อไป”

๕. นายทะเบียนพรรคการเมืองได้พิจารณาคำชี้แจงของพรรคแล้วมีความเห็นว่า

๑) การรับสมาชิกพรรคชาติประชาชน จำนวน ๖,๕๗๖ คนนั้น พรรคชาติประชาชนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคอย่างแท้จริง

๒) การจัดตั้งสาขาพรรคชาติประชาชน จำนวน ๖ สาขา เนื่องจากพรรคชาติประชาชน

ไม่ได้จัดส่งใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคและเอกสารประกอบให้ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่สามารถตรวจสอบได้ ประกอบกับพรรคชาติประชาชนชี้แจงว่า ไม่มีการจดยางงานการประชุมเพื่อเลือกตั้ง คณะกรรมการสาขาพรรคครั้งแรก จึงไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า การจัดตั้งสาขาพรรคดังกล่าว พรรคชาติประชาชนได้ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคชาติประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ กำหนดให้ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคการเมือง พรรคชาติประชาชนไม่ได้จัดส่งใบสมัครพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองฯ จึงไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคชาติประชาชน ทั้ง ๖ สาขา ตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และแจ้งให้พรรคชาติประชาชนทราบแล้ว

๓) การเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค เนื่องจากพรรคชาติประชาชนไม่ได้จัดส่งใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคและเอกสารประกอบต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองฯ จึงไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคครั้งดังกล่าวเป็นสมาชิกพรรคชาติประชาชนสมบูรณ์ตามข้อบังคับพรรคชาติประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา ๒๖ วรรคสอง กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดตั้งพรรคตามมาตรา ๒๕ ต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรค ผู้แทนสาขาพรรค และสมาชิกพรรค ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรค แต่ปรากฏว่าหนังสือเชิญประชุมใหญ่พรรคที่พรรคชาติประชาชนจัดส่งให้นายทะเบียนไม่ได้ระบุชื่อสมาชิกพรรคที่เชิญเข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ กำหนดให้ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคการเมือง ดังนั้นการที่พรรคชาติประชาชนไม่ได้จัดส่งใบสมัครและหนังสือเชิญประชุมก็ไม่ได้ระบุชื่อสมาชิกพรรค นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าพรรคชาติประชาชนได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคดังกล่าว หรือไม่ จึงไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามมติที่ประชุมใหญ่พรรค ตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

๖. นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่า ได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคชาติประชาชนไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง ตั้งแต่วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ดังนั้นเมื่อครบกำหนด ๑๘๐ วัน จึงทำการตรวจสอบแล้วพบว่า พรรคชาติประชาชนยังไม่ดำเนินการ

(๑) ให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนกำหนด และ

(๒) มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕

ซึ่งเป็นเหตุยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) จึงร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยยุบพรรคเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

๗. ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องแล้ว ได้แจ้งให้พรรคชี้แจง

๘. เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๕ นายพรประทาน ไชยรัชต์ หัวหน้าพรรคชาติประชาชน ได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ ดังนี้

พรรคชาติประชาชนได้จัดตั้งขึ้นโดยกรรมการบริหารส่วนใหญ่ที่ลาออกมาจากพรรคประชาชน เนื่องจากเกิดกรณีการทุจริตภายในพรรค แคนนำของพรรคจึงได้นำเรื่องเสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งนำมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญและต่อมาศาลรัฐธรรมนูญสั่ง ได้มีคำสั่งยุบพรรคประชาชนตามคำวินิจฉัยที่ ๓๔/๒๕๕๔ (วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๔) แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์ของพรรคประชาชนที่มีเจตนารมณ์นอกเหนือจากการดำเนินการทางการเมืองด้วย คือ พรรคประชาชนมีหน้าที่และรับผิดชอบต่อสมาชิกของพรรคประชาชนตามระเบียบสวัสดิการของสมาชิกพรรคประชาชน ตามข้อบังคับของพรรคประชาชนซึ่งได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว หากศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาชน สมาชิกพรรคก็จะเสียสิทธิด้านสวัสดิการไป แคนนำที่ลาออกจึงมาดำเนินการขอตั้งพรรคชาติประชาชนเพื่อรับสมาชิกของพรรคเดิมมาเป็นของพรรคใหม่ เพื่อมิให้เสียสิทธิด้านสวัสดิการพรรคชาติประชาชนจึงต้องจำใจใช้รายชื่อสมาชิกของพรรคประชาชนประมาณ ๕,๐๐๐ คน มารายงานต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองไปก่อนในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญยังมิได้สั่งยุบพรรคประชาชน หากนายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่าพรรคชาติประชาชนนำส่งเอกสารไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้องก็ขอขยายเวลาให้พรรคชาติประชาชนได้ปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

ข้อพิจารณา

กรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองชี้แจงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคชาติประชาชนนี้เป็นปัญหาทางด้านข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย กล่าวคือ ในด้านข้อเท็จจริงคณะกรรมการบริหารพรรคชาติประชาชนได้ชี้แจงว่าพวกตนแยกตัวมาตั้งพรรคใหม่ เพราะเห็นว่าพรรคเก่า คือ พรรคประชาชนเกิดการทุจริตภายในพรรคจึงร้องเรียนต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ให้สอบสวนตั้งแต่เดือนมีนาคม

๒๕๕๓ ซึ่งต่อมาได้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคประชาชน แต่ศาลรัฐธรรมนูญใช้เวลาพิจารณายาวนาน จึงสั่งยุบพรรคประชาชนตามคำวินิจฉัยที่ ๓๔/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ในระหว่างที่รอการดำเนินการยุบพรรคประชาชน แกนนนำพรรคที่มาขอตั้งพรรคใหม่เกรงว่า สมาชิกจะเสียสิทธิด้านสวัสดิการ จึงมาขอตั้งพรรคชาติประชาชน โดยจะโอนสิทธิด้านสวัสดิการมาต่อทางพรรคใหม่ได้ จึงเชื่อว่าสมาชิกของพรรคเก่าทั้งห้าพันคนเศษจะโอนมาด้วย ดังนั้นในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อพรรคชาติประชาชน จึงยังไม่มีเอกสารเกี่ยวกับสมาชิกของพรรคประชาชน (ซึ่งขณะนั้นยังไม่ถูกยุบ) มาเสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ แต่ในระหว่างรอศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคเดิมระยะเวลาหาสมาชิกของพรรคใหม่ก็ล่วงเลยกำหนด ๑๘๐ วันเสียแล้ว จึงเกิดเป็นปัญหานี้

ฝ่ายนายทะเบียนพรรคการเมืองก็พิจารณาเฉพาะในด้านว่าพรรคชาติประชาชนมีสมาชิก โดยสมบูรณ์ครบห้าพันคนขึ้นไป หรือไม่ เมื่อไม่มีเอกสารยืนยันการเป็นสมาชิก การเป็นกรรมการบริหารพรรค และการมีสาขาพรรคก็พลอยผิดไปทั้งหมด

การโต้แย้งกันเรื่องจำนวนสมาชิกที่มีเอกสารยืนยันสมบูรณ์เพียงใด การมีการประชุมใหญ่ของพรรคถูกต้อง หรือไม่ มีสาขาถูกต้อง หรือไม่ トラบใดที่ยังมีข้อโต้แย้งกันอยู่ที่นายทะเบียนพรรคการเมืองจะนำเรื่องเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในข้อเท็จจริงโดยพรรคมีโอกาสชี้แจงเต็มที่ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) เสียก่อนเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ชี้ขาดจนเป็นที่ปรากฏแน่ชัดแก่นายทะเบียนแล้ว จึงชอบที่จะนำมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรต้องสอบสวนข้อเท็จจริงเหล่านี้

คำวินิจฉัย

เมื่อพิจารณาว่า กรณีนี้มีข้อเท็จจริงที่ยังไม่ชัดเจนอยู่มากและนายทะเบียนพรรคการเมืองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญทันที แทนที่จะส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสอบสวนให้ชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ก่อน จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว จึงเห็นควรยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ