

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕/๒๕๕๖

วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังมหาชน

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พรรคพลังมหาชนแจ้งขอเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรค โดยที่การประชุมใหญ่สามัญพรรคพลังมหาชน ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เพื่อเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรคซึ่งมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม คือ ไม่ครบ ๑๐๐ คนตามข้อบังคับพรรคพลังมหาชน ข้อ ๖๕ และข้อ ๗๐ ที่กำหนดให้องค์ประชุมใหญ่พรรคต้องมีสมาชิกพรรคมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน จึงจะเป็นองค์ประชุม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคอย่างมากที่สุดเพียง ๕๓ คน องค์ประชุมจึงไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรค นายทะเบียนพรรคการเมือง จึงไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรคตามมติที่ประชุมใหญ่พรรคพลังมหาชนดังกล่าว ซึ่งจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกพรรคและการเข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคพลังมหาชนดังกล่าว พบว่า บุคคลผู้มีรายชื่อเข้าร่วมประชุม จำนวน ๑๒ คน ให้ถ้อยคำยืนยันว่า ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคและไม่ได้เข้าร่วมประชุม ส่วนอีก ๔ คน ยืนยันว่าเป็นสมาชิกพรรคแต่ไม่ได้เข้าร่วมประชุม แสดงให้เห็นว่า พรรคพลังมหาชนมีเจตนาปกปิดข้อเท็จจริง เพื่อให้ นายทะเบียนพรรคการเมืองเข้าใจว่า การประชุมใหญ่พรรค ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ พรรคพลังมหาชนได้ดำเนินการเป็นไปตามข้อบังคับพรรคและตามที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งพรรคได้แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมาย จึงเป็นการจงใจฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ซึ่งเป็นเหตุยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) นายทะเบียนพรรคการเมือง จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ มีคำสั่งยุบพรรคพลังมหาชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม เอกสารประกอบคำร้องของ นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง และคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม เอกสารประกอบคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของพรรคพลังมหาชน ผู้ถูกร้องแล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะ

วินิจฉัยได้แล้ว โดยข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่า บุคคลผู้มีรายชื่อในบัญชีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๖ คน ไม่ได้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคพลังมหาชน ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ทำให้สมาชิกพรรคเข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคอย่างมากไม่เกิน ๕๓ คน ประกอบกับผู้ถูกร้องได้ชี้แจงยอมรับว่า ในการจัดประชุมใหญ่ครั้งนี้คณะกรรมการบริหารพรรคเชื้อโดยสุจริตว่า ผู้ที่เข้าร่วมประชุมทั้งหมดเป็นสมาชิกของพรรค และพรรคไม่ได้ขอตรวจบัตรประจำตัวสมาชิกพรรคและบัตรประจำตัวประชาชนของสมาชิกพรรคแต่อย่างใด เพียงแต่ขอร้องให้ผู้เข้าร่วมประชุมทุกคนลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานเท่านั้น พรรคจึงไม่อาจทราบได้ว่า รายชื่อและลายมือชื่อของผู้เข้าร่วมประชุมนั้นถูกต้องมากน้อยเพียงใด การที่คณะกรรมการบริหารพรรคพลังมหาชนมีหน้าที่ดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่งบัญญัติไว้ แต่ไม่ได้กระทำหน้าที่ตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคกำหนดไว้ย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ จนทำให้มีสมาชิกพรรคเข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคไม่ครบ ๑๐๐ คน จึงฟังได้ว่า พรรคพลังมหาชนไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคพลังมหาชน ข้อ ๖๕ และข้อ ๗๐ เป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖ และไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๕ เกี่ยวกับการมีมติเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรคซึ่งเป็นเหตุที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง

มาตรา ๔๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะ และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๕ เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว การดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ให้พรรคการเมืองกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

(๑) การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง

(๒) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง

(๓) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรัณยูกรพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่น

(๔) การอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มาตรา ๒๖ ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

ในระหว่างที่พรรคการเมืองใดดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๕ ให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองนั้นประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

มาตรา ๒๕ พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕ หรือ

มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง เพราะเป็นเรื่องสำคัญ มีหลักการทำนองเดียวกับขององค์กรนิติบุคคลต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีกฎหมายบังคับในเรื่องสำคัญๆ ว่าต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่มีมติหรือมติพิเศษ หากมิได้กระทำโดยมติหรือมติพิเศษการนั้นย่อมเป็นโมฆะและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้กระทำย่อมต้องรับผิดชอบต่อองค์กรและผู้มีส่วนได้เสีย แล้วแต่กรณี หากผู้กระทำยื่นขอจดแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่กรณีที่เป็นเรื่องต้องจดแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะไม่รับรองหรือรับจดแจ้งตามมติหรือมติพิเศษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น แต่ก็หาไม่มีกฎหมายว่าให้ยุบเลิกองค์กรนั้นไป

เมื่อพิจารณา บทบัญญัติมาตรา ๖๕ วรรคสอง เกี่ยวกับกรณีนี้ จะเห็นว่าเป็นการกำหนดสภาพบังคับที่เกินกว่าเหตุและขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ โดยนัยเดียวกับที่ผู้ทำคำวินิจฉัยกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตน ที่ ๒๓/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้มีการสั่งยุบพรรคสันติภาพ ตอนหนึ่งว่า “เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ ซึ่งอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพพื้นฐานของชนชาวไทยและได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ การที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพในการตั้งหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมพรรคการเมืองจึงมิควรกระทำได้ง่ายๆ การยุบหรือให้ยกเลิกพรรคการเมืองก็เช่นเดียวกันดังจะเห็นได้ในมาตรา ๔๗ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ว่าการจัดองค์กรภายในการดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไปเช่นนี้ จะเห็นชัดเจนว่า เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญยิ่ง ถึงขนาดว่าถ้าพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นแล้ว มีมติหรือข้อบังคับขัดต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจนศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นดังนั้นแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗วรรคสี่ ยังกำหนดแต่เพียงให้มติหรือข้อบังคับนั้นยกเลิกไป หาได้ให้ยกเลิกพรรคไม่ อนึ่งหากพรรคการเมืองจะต้องถูกยุบด้วยสาเหตุแต่เพียงปัญหาการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรค เช่นกรณีพรรคสันติภาพนี้แล้ว ระบอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองก็จะอยู่ในอันตราย และขัดต่อหลักการพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ”

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้สั่งยุบพรรคการเมืองด้วยเงื่อนไขอันขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จึงเป็นกรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ศาลรัฐธรรมนูญไม่พึงรับบังคับให้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองเสีย

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ