

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕/๒๕๕๖

วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังมหาชน

ด้วยนายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังมหาชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากพรรคพลังมหาชน ซึ่งได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ จงใจฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ซึ่งเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีมติรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาต่อไป พร้อมทั้งได้ส่งสำเนา คำร้องไปยังพรรคพลังมหาชน ให้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือ

ต่อมาพรรคพลังมหาชน โดยนายนิรันดร์ วีระธำรงค์ หัวหน้าพรรค ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา พร้อมเอกสารประกอบ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ ปฏิเสธข้อกล่าวหาของนายทะเบียนพรรคการเมือง และได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติมพร้อมเอกสารประกอบเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕ หลังจาก ที่ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องเพิ่มเติมพร้อมเอกสารประกอบ

สรุปข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานที่ปรากฏฟังได้ว่า พรรคพลังมหาชนได้จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ ในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เพื่อเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรค และกรรมการบริหารของพรรคและได้มีการดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับและกรรมการบริหารของพรรคแล้ว ตลอดจนได้มีหนังสือถึงนายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบและพิจารณาตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรค นายทะเบียนพรรคการเมืองยังไม่ยอมให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพราะนายสุวิทย์ ธนาปกิจ เற்றுณูญิกพรรคได้ร้องคัดค้านการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค เนื่องจากนายสุวิทย์ ฯ เห็นว่าการประชุมใหญ่ของพรรค

มีองค์ประชุมไม่ครบตามข้อบังคับของพรรคที่กำหนดให้การประชุมใหญ่ต้องมีสมาชิกพรรคมาร่วมประชุม ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน และเอกสารโดยเฉพาะรายงานการประชุมและตัวผู้เข้าประชุมไม่ตรงตามความเป็นจริง

ในการชี้แจงต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองนั้น มีกรรมการบริหารพรรค ๘ คน รวมถึงนายสุวิทย์ ฯ ผู้ร้องคัดค้านได้ชี้แจง ซึ่งสรุปจากคำชี้แจงได้ว่ามีสมาชิกพรรคเข้าร่วมประชุมเกินกว่าหนึ่งร้อยคนจึงครบองค์ประชุมและนายสุวิทย์ ฯ เข้าใจคลาดเคลื่อนจึงขอถอนคำร้องคัดค้าน แต่เนื่องจากบัญชีรายชื่อของผู้เข้าร่วมประชุมของพรรคพลังมหาชน ตั้งแต่หมายเลข ๖๐ เป็นต้นไปนั้นมีการลงนามที่มีลักษณะเหมือนกระทำโดยบุคคลคนเดียวกัน นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยมีบุคคลต่าง ๆ ที่เป็นคนของทางการ และผู้ทรงคุณวุฒิจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง สถานีตำรวจภูธรประจำอำเภอสองแห่งที่เกี่ยวข้อง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่าง ๆ ๑๑ จังหวัด ดำเนินการสอบสวนผู้มีรายชื่อในบัญชีผู้เข้าร่วมประชุมที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่นั้น ๆ แทน พบว่าในจำนวนผู้มีรายชื่อในบัญชีผู้เข้าร่วมประชุม ๑๐๖ คน และที่พรรคขอเพิ่มรายชื่ออีก ๓ คน รวมเป็น ๑๐๙ คน นั้นมีจำนวน ๑๖ คนไม่ได้เข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรคในครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ ดังกล่าว ทำให้มีองค์ประชุมไม่ครบ ๑๐๐ คน คือ อย่างมากที่สุดจะมีผู้เข้าร่วมประชุมพรรคเพียง ๘๓ คน แสดงว่าพรรคพลังมหาชนมีเจตนาปกปิดข้อเท็จจริงเพื่อให้นายทะเบียนเข้าใจว่าการประชุมพรรค ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ ได้ดำเนินการเป็นไปตามข้อบังคับพรรค และตามกฎหมาย จึงเป็นการจงใจฝ่าฝืนและเจตนาไม่สุจริตที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าพรรคพลังมหาชน มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ อันเป็นเหตุตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ให้ต้องยุบพรรคหรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว การดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ ให้พรรคการเมืองกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

(๑) การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง

(๒) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง

(๓) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรัณยูิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่น

(๔) การอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

ในระหว่างที่พรรคการเมืองใดดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๕ ให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองนั้นประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง”

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

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

มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

จากบทบัญญัติทั้งหลายจะเห็นได้ว่าหากพรรคการเมืองใดจะเปลี่ยนแปลงสิ่งที่สำคัญต่าง ๆ ของพรรค เช่น นโยบาย ข้อบังคับ กรรมการบริหารของพรรค ก็จะต้องดำเนินการโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคที่ถูกต้องตามกฎหมายและข้อบังคับของพรรคและต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง มิฉะนั้นพรรคการเมืองอาจถูกยุบพรรคได้

ในการพิจารณาปรากฏข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ว่าในการประชุมใหญ่ของพรรคพลังมหาชน ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ซึ่งมีกำหนดจะเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรคและกรรมการบริหารของพรรค และหากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรคการเมือง ก็ต้องมีกรแจ้งการเปลี่ยนแปลงต่อนายทะเบียนภายใน ๓๐ วัน เพื่อให้ นายทะเบียนพิจารณาตอบรับการเปลี่ยนแปลง ฯ นั้น ในการประชุมของพรรคพลังมหาชนดังกล่าวมีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมของพรรคพลังมหาชน จำนวน ๑๐๕ คน แต่จากการตรวจสอบบุคคลผู้มีรายชื่อในบัญชีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๖ คน ไม่ได้เข้าร่วมประชุม จึงทำให้มีสมาชิกพรรคเข้าร่วมประชุมอย่างมากไม่เกิน ๘๙ คน ประกอบกับผู้ถูกร้องได้ชี้แจงยอมรับว่าในการประชุมใหญ่ของพรรคครั้งดังกล่าวคณะกรรมการบริหารพรรคไม่ได้ขอตรวจบัตรประจำตัวสมาชิกพรรคการเมืองและบัตรประจำตัวประชาชนของสมาชิกพรรคที่เข้าร่วมประชุมแต่อย่างใด เพียงแต่ขอให้ผู้เข้าร่วมประชุมทุกคนลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานเท่านั้น เพราะเชื่อโดยสุจริตว่าผู้ที่เข้าร่วมประชุมทั้งหมดเป็นสมาชิกพรรค พรรคจึงไม่อาจทราบได้ว่ารายชื่อและลายมือชื่อของผู้เข้าร่วมประชุมนั้นถูกต้องหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด

เมื่อพรรคพลังมหาชนไม่ได้ดำเนินการประชุมใหญ่เพื่อให้มีมติเปลี่ยนแปลงข้อบังคับหรือกรรมการบริหารพรรคให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคพลังมหาชน ข้อ ๖๕ และข้อ ๗๐ ซึ่งกำหนดให้การประชุมใหญ่พรรคต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่า ๑๐๐ คน จึงจะเป็นองค์ประชุม แต่เนื่องจากมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมอย่างมาก ๘๙ คน การประชุมจึงไม่ถูกต้องและการแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรค อันเป็นกิจการที่กำหนดให้พรรคต้องดำเนินการโดยที่ประชุมใหญ่พรรคตามมาตรา ๒๕ มิได้เป็นการกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคพลังมหาชน จึงเป็นการที่พรรคพลังมหาชนไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕

นอกจากนั้นการที่คณะกรรมการบริหารพรรคมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง และมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง แต่คณะกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวไม่ได้กระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ กล่าวคือ การที่ต้องมีสมาชิกพรรคเข้าร่วมประชุม

อย่างน้อย ๑๐๐ คน แต่มีสมาชิกพรรคเข้าร่วมประชุมอย่างมากเพียง ๕๓ คน จึงไม่ครบตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค ข้อ ๖๕ และข้อ ๗๐ อันเป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคพลังมหาชนได้

ดังนั้น เมื่อพรรคพลังมหาชน ไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ คือ พรรคพลังมหาชนไม่ได้จัดการประชุมใหญ่ที่ถูกต้องตามข้อบังคับและกฎหมายจริง จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคพลังมหาชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจสั่งยุบพรรคพลังมหาชน ได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้มีคำสั่งยุบพรรคพลังมหาชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ