

## คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕/๒๕๕๖

วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖

## เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังมหาชน

ข้อเท็จจริงได้ความว่า พรรคพลังมหาชนผู้ถูกร้องแจ้งขอเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองผู้ร้อง ตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญของผู้ถูกร้อง ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ ได้ตรวจข้อเท็จจริงการประชุมใหญ่สามัญของผู้ถูกร้องตามวันเวลาดังกล่าว พบว่ามีผู้เข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม คือ ไม่ครบจำนวน ๑๐๐ คน ตามข้อบังคับพรรคพลังมหาชน ข้อ ๖๕ และข้อ ๗๐ สมาชิกพรรคที่เข้าประชุมมีอย่างมากรวมเพียง จำนวน ๕๓ คน โดยบุคคลที่มีรายชื่อเข้าประชุมไม่ได้เป็นสมาชิกและไม่ได้เข้าประชุมจำนวน ๑๒ คน สำหรับสมาชิกจำนวน ๔ คน ไม่ได้เข้าประชุม นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่รับจดทะเบียนการขอเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ กรณีมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และมาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้องชี้แจง

ผู้ถูกร้องชี้แจงว่า เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกร้องได้จัดให้มีการประชุม ณ ห้องอาหารภายในโรงแรมรัตนโกสินทร์ ถนนราชดำเนิน กรุงเทพมหานคร มีสื่อมวลชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ด้วย กำหนดให้มีการประชุมใหญ่เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา แต่ล่าช้าออกไป เนื่องจากต้องรอให้มีสมาชิกพรรคเข้าประชุมครบองค์ประชุมตามข้อบังคับพรรค (ไม่น้อยกว่า ๑๐๐ คน) เมื่อมีสมาชิกพรรคประมาณ ๑๒๐ คน ได้ดำเนินการประชุมเมื่อเวลา ๑๑.๐๐ นาฬิกา แต่ไม่ได้ตรวจบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวสมาชิกพรรค เพราะเชื่อโดยสุจริตใจว่าทุกคนเป็นสมาชิกของพรรค ก่อนประชุม นายสุวิทย์ ธนาปกิจ เหนี่ยวนักพรรคได้เสนอกรรมการบริหารพรรค ขอให้นางสุคนธ์วรรณ ทับทิมเทศ ดำรงตำแหน่ง

เลขาธิการพรรคที่ว่างอยู่แต่ได้รับการปฏิเสธ นายสุวิทย์ ธนาปกิจ ไม่พอใจได้เดินออกจากที่ประชุมไป สำหรับการประชุมใหญ่ของผู้ถูกร้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุมตามข้อบังคับพรรค ต่อมา ผู้ถูกร้องได้ประชุมใหญ่เพื่อเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคอีก ๒ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๒ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ และครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ และได้แจ้งนายทะเบียนพิจารณาเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรค แต่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ชะลอไว้ก่อนโดยอ้างว่าการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ยังมีปัญหาและอยู่ในระหว่างการตรวจสอบ นอกจากนี้ เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ให้ชะลอการเบิกจ่ายเงินของพรรคประจำปี ๒๕๕๒ และประจำปี ๒๕๕๓ ทั้งๆ ที่พรรคการเมืองอื่นมีปัญหาเช่นเดียวกันกับผู้ถูกร้อง ผู้ร้องไม่เคยสั่งชะลอการเบิกจ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง แต่กรณีของผู้ถูกร้องกลับสั่งให้ชะลอการเบิกจ่ายเงินดังกล่าว การกระทำของผู้ร้องจึงเป็นสองมาตรฐานที่แตกต่างกัน ผู้ถูกร้องได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ แล้ว ส่วนการยื่นคำร้องของผู้ร้องเกินกำหนดเวลา ๑๕ วันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ วรรคสอง ขอให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องตามมติของที่ประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๒ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ และครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ ให้ยกเลิกมติคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองที่ชะลอการจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองให้แก่ผู้ถูกร้อง ประจำปี ๒๕๕๒ ประจำปี ๒๕๕๓ และประจำปี ๒๕๕๔ และขอให้ยกคำร้อง

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้องได้ยื่นคำชี้แจงว่า ผู้ถูกร้องได้เคยชี้แจงเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๕๓ รวม ๓ ครั้ง ว่ามีผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่เป็นองค์ประชุมตามข้อบังคับพรรคจำนวน ๑๐๕ คน จากการตรวจสอบของผู้ร้อง ลายมือชื่อของผู้เข้าประชุมใหญ่ของผู้ถูกร้องตั้งแต่ลำดับที่ ๖๐ ขึ้นไป เป็นลายมือชื่อที่คล้ายกันมากเหมือนเป็นลายมือชื่อของบุคคลคนเดียวกัน จึงได้ทำการตรวจสอบจำนวน ๑๒ คน แต่หัวหน้าพรรคนำมาให้สอบปากคำเพียง ๗ คน และยืนยันว่า บุคคลที่ปรากฏชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่เป็นสมาชิกพรรคและเข้าร่วมประชุมทุกคน พร้อมส่งใบสมัครเป็นสมาชิกพรรคให้ผู้ร้อง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ขอให้สำนักบริหารการทะเบียน กรมปกครอง ตรวจสอบแล้ว มีข้อสงสัยก็ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไป ซึ่ง เจ้าหน้าที่ที่มีความเห็นให้เรียกบุคคลมาสอบปากคำจำนวน ๑๔ คน รวมทั้งมอบหมายให้สถานีตำรวจภูธรอำเภอสองแห่งสอบปากคำแทนอีกจำนวนหนึ่ง จึงเห็นชอบให้ตรวจสอบตามเสนอ ปรากฏว่าสมาชิกที่เรียกมาสอบปากคำไม่มีบุคคลใดมาให้ปากคำ

เพื่อให้ข้อเท็จจริงชัดเจนประกอบกับเวลาได้ล่วงเลยมานาน ผู้ร้องจึงมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๑๑ จังหวัด ดำเนินการสอบปากคำแทน สำหรับการชะลอการจ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้ทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การที่ผู้ร้องมีคำสั่งให้ชะลอการเบิกจ่ายเงินกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองแก่ผู้ถูกร้อง เพราะเห็นว่า การตรวจสอบเกี่ยวกับรายงานการประชุมใหญ่ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ที่มีมติให้เปลี่ยนแปลงข้อบังคับและกรรมการบริหารพรรคว่าชอบด้วยข้อบังคับพรรคและกฎหมายหรือไม่ ไม่ได้ปฏิบัติเป็นสองมาตรฐาน

พิจารณาแล้ว เห็นว่า จากรายงานการประชุมใหญ่ของผู้ถูกร้อง ในคราวประชุมใหญ่ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ ประจำปี ๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ณ โรงแรมรัตนโกสินทร์ มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๑๘ คน แยกเป็นสมาชิกพรรค ๑๐๖ คน ผู้สื่อข่าว ๓ คน และผู้สังเกตการณ์ ๙ คน เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๓ ผู้ถูกร้องแจ้งว่ามีผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ครั้งดังกล่าวเพิ่มเติมอีก ๓ คน ได้แก่ นายนิรันดร์ วีระธำรงค์ หัวหน้าพรรค นายพรสัจญ์ เพ็ชรกิ่ง และพันตรี ไพโรจน์ รักษาสัตย์ รวมสมาชิกเข้าร่วมประชุม จำนวน ๑๐๙ คน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๑๖ คน ได้แก่ นางสาวศุคนธ์ กิตติพันธ์ นายเบียง ภูเขียวศักดิ์ นางหนูเอื้อ คำปัญญา นางหลั่น กำเนิด นางอำไพ บัณฑิตฐักดิ์ นายเสาร์ สุภา นายทองใบ ปัทมลัย นายอ่อน อำนาจ นางสาวหนูคิด แสงกัณรี นายหนูพันธ์ กำเนิด นายพรหม ศรีเมือง และพระภิกษุยศ แคนชัย ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดเลย และบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดอื่นอีก จำนวน ๔ คน คือ นางชื่น บัวบาน นางสาวพูนทรัพย์ ศรีสังข์ นางจินดา พิกุลทอง และนางสาวดวงจันทร์ มังคะระมี ทั้งหมดได้ให้ถ้อยคำว่าได้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคในวันเวลาดังกล่าว เมื่อตามข้อบังคับของผู้ถูกร้อง ข้อ ๖๙ และข้อ ๗๐ กำหนดว่า การประชุมใหญ่ต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่า ๑๐๐ คน จึงจะครบเป็นองค์ประชุม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีผู้เข้าร่วมประชุมอย่างมากเพียง ๕๓ คน การประชุมดังกล่าว จึงไม่ครบองค์ประชุม มติการประชุมใหญ่สามัญของผู้ถูกร้อง ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ที่ได้ดำเนินการเพื่อเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรค จึงไม่เป็นไปตามข้อบังคับของผู้ถูกร้อง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ ที่บัญญัติว่า “เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว การดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ ให้พรรคการเมืองกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

(๑) การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง

(๒) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง

(๓) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เหน้ญญิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่น

(๔) การอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง” และมาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

ในระหว่างที่พรรคการเมืองใดดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๕ ให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองนั้นประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง” ที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเลย ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๔ เรื่อง การสอบสวนปากคำแทนนายทะเบียนพรรคการเมือง ส่งสำนวนการสอบสวนปากคำไปให้นายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๔ จากเอกสารดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับทราบการรายงานผลการสอบสวน ตั้งแต่วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๔ กรณีปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตั้งแต่วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งเมื่อนับถึงวันที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ คือ วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ จะเป็นเวลา ๒๔ วัน และถ้านับถึงวันที่ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้พิจารณา คือ วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ จะเป็นเวลา ๓๑ วัน เกินกว่า ๑๕ วัน จึงขาดอายุความ ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แล้วนั้น ข้อนี้เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติถึงเหตุให้เลิกหรือยุบพรรคการเมืองไว้ตาม (๑) ถึง (๕) และตามวรรคสอง ได้บัญญัติว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามวรรคหนึ่ง ก็ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนก็ให้สั่งยุบพรรคการเมืองนั้น เห็นว่า ตามบัญญัติของบทกฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลภายในเวลาที่รวดเร็วพอสมควร เพราะพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากปล่อยให้ดำเนินกิจการทางการเมืองต่อไป อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยรวม ด้วยหลักการและเหตุผลดังกล่าว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ จึงได้กำหนดให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าพรรคการเมืองไม่ดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) มีลักษณะเป็นการเร่งรัดนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นกำหนดระยะเวลาธรรมดา ไม่ใช่เป็นเรื่องอายุความ ซึ่งถ้าไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่ข้อเท็จจริงปรากฏเป็นวันขาดอายุความ ไม่อาจยื่นคำร้องต่อ

ศาลรัฐธรรมนูญได้ ข้ออ้างของผู้ถูกร้องข้อนี้ฟังไม่ขึ้น ผู้ถูกร้องอ้างเป็นข้อสุดท้ายว่า การเชิญสมาชิกพรรคเข้าประชุมไม่ได้มีการตรวจสอบบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวสมาชิกพรรค เพราะเชื่อโดยสุจริตว่าผู้เข้าประชุมทุกคนเป็นสมาชิกพรรคและการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ มีสมาชิกพรรคเข้าประชุมครบองค์ประชุมแล้วนั้น ข้อที่ว่ามีสมาชิกของผู้ถูกร้องเข้าประชุมจำนวนเท่าใด และครบองค์ประชุมหรือไม่ ได้วินิจฉัยมาแล้วในตอนต้น ไม่มีข้อที่ต้องวินิจฉัยอีก สำหรับข้อที่ว่าเป็นความเข้าใจโดยสุจริตไม่มีเจตนาที่จะทำผิดข้อบังคับพรรค หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ โดยเข้าใจว่ามีสมาชิกพรรคเข้าประชุมครบองค์ประชุมนั้นไม่อาจอ้างเป็นข้อแก้ตัวได้ ที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรค ตามมติที่ประชุมใหญ่ของผู้ถูกร้องจึงชอบแล้ว กรณีมีเหตุให้ยุบพรรคพลังมหาชนได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะมีคำสั่งให้ยุบพรรคพลังมหาชนได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงสั่งให้ยุบพรรคพลังมหาชน

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ