

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๖/๒๕๔๘

วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๘

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยพิทักษ์ไทย

ด้วยนายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำร้อง ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยพิทักษ์ไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากพรรคไทยพิทักษ์ไทย มีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ในเรื่องการจัดตั้งสาขาพรรคให้ครบจำนวนภาค ตามกฎหมายภายในวันที่ครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคไทยพิทักษ์ไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องของผู้ร้องสรุปความได้ ดังนี้

พรรคไทยพิทักษ์ไทยซึ่งได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งพรรคตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ซึ่งพรรคมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๕ ของกฎหมายดังกล่าว คือ ต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาค ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรค

ปรากฏข้อเท็จจริงว่า พรรคไทยพิทักษ์ไทยได้ดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรค ดังนี้

เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ พรรคไทยพิทักษ์ไทยได้แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๑ ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านเลขที่ ๓๑/๑ หมู่ที่ ๒ ตำบลปากตะโก อำเภอทุ่งตะโก จังหวัดชุมพร

เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ พรรคไทยพิทักษ์ไทยได้แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๒ ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านเลขที่ ๓๓ หมู่ที่ ๑๕ ตำบลห้วยกระเจา อำเภอห้วยกระเจา จังหวัดกาญจนบุรี

เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ พรรคไทยพิทักษ์ไทยได้แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๓ ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านเลขที่ ๑๖/๑ หมู่ที่ ๕ ตำบลพระยืน อำเภอพระยืน จังหวัดขอนแก่น

อย่างไรก็ตาม พรรคไทยพิทักษ์ไทยได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคเพิ่มเติม อีกสองสาขาภายหลังที่ครบกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่จดแจ้งการจัดตั้งพรรคดังนี้

เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ พรรคไทยพิทักษ์ไทยได้แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๔ ซึ่งตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๑๐๕ หมู่ที่ ๑๐ ตำบลวังชมภู อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์

เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๗ พรรคไทยพิทักษ์ไทยได้แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๕ ซึ่งตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๑๑๗/๒๕ หมู่ที่ ๑๒ ตำบลบางม่วง อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์

ผู้ร้องได้รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคไทยพิทักษ์ไทย จำนวน ๓ สาขา คือ สาขาลำดับที่ ๒ จังหวัดกาญจนบุรี สาขาลำดับที่ ๓ จังหวัดขอนแก่น และสาขาลำดับที่ ๔ จังหวัดเพชรบูรณ์ แต่สาขาลำดับที่ ๑ ที่จังหวัดชุมพรนั้นไม่ได้รับรองการจัดตั้งสาขาพรรค เพราะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการจัดตั้งสาขาของข้อบังคับพรรคไทยพิทักษ์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๕๗ เนื่องจากผู้ที่มีรายชื่อเข้าร่วมประชุมสาขาพรรคจำนวน ๒๓ คน ได้ให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดชุมพรว่า ไม่ได้เข้าประชุม แต่ลายมือชื่อเป็นของพวกตน เพราะมีตัวแทนของผู้ถูกร้องขอให้ลงลายมือชื่อในภายหลัง หลังจากมีการประชุมไปแล้ว มีบางคนมีชื่อว่าเป็นกรรมการสาขาพรรคก็ไม่ทราบว่าตนเป็นกรรมการสาขาพรรค และนายยัง เกตุพิมล เจ้าของบ้านที่ปรากฏในรายงานการประชุมว่าเป็นสถานที่ตั้งสาขาพรรคก็ให้ถ้อยคำว่าตนไม่ได้อนุญาตให้พรรคไทยพิทักษ์ไทยใช้บ้านเลขที่ดังกล่าวเป็นที่ตั้งสาขาพรรค ฯ

นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา แต่พรรคไทยพิทักษ์ไทยซึ่งได้รับการจดแจ้งการจัดตั้ง เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ คือ ไม่มีสาขาพรรคครบถ้วน ภายในวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันที่ครบกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันจดแจ้งการจัดตั้งพรรค จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคไทยพิทักษ์ไทยได้ ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ

พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง คือ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยพิทักษ์ไทย

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ พร้อมทั้งได้แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ และส่งสำเนาคำร้องไปยังหัวหน้าพรรคไทยพิทักษ์ไทย เพื่อให้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับแจ้ง

ผู้ถูกร้องได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๗ และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับหนังสือแล้วในวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๗

ในคำชี้แจงของผู้ถูกร้อง สรุปได้ว่า ในการจัดประชุมสมาชิกเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคในวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๗ ณ บ้านเลขที่ ๓๑/๑ หมู่ที่ ๒ ตำบลปากตะโก อำเภอทุ่งตะโก จังหวัดชุมพร นั้นพรรคยอมรับมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบจำนวนจริง คือ มีผู้เข้าร่วมประชุมเพียง ๑๐ คน เนื่องจากฝนตก และบ้านสมาชิกอยู่ไกล และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยพิทักษ์ไทย ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

๓. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิเคราะห์จากคำร้องของผู้ร้องและคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องแล้ว มีปัญหาต้องพิจารณา วินิจฉัยว่า มีเหตุที่จะยุบพรรคไทยพิทักษ์ไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เพราะไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่

พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิก

ซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา"

มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า

“พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือ มาตรา ๖๒

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

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่ง ยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

ข้อบังคับพรรคไทยพิทักษ์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๕๕

“แผนและกำหนดระยะเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองในท้องที่ใดหรือเขตเลือกตั้งใด ให้ขึ้นอยู่กับ การพิจารณาของคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้พิจารณาอนุมัติตามความประสงค์ ของสมาชิกสามัญ ซึ่งมีภูมิลำเนาตามหลักฐานทะเบียนราษฎรอยู่ในท้องที่หรือในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ โดยสาขาดังกล่าวต้องมีสมาชิกพรรคในท้องที่หรือเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ไม่น้อยกว่าสามสิบคนขึ้นไป แต่ทั้งนี้ในวาระแรกต้องไม่น้อยกว่าภาคละหนึ่งสาขาภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย”

ข้อ ๕๖

“การจัดตั้งสาขาให้มีได้ไม่เกินเขตเลือกตั้งละหนึ่งสาขา ดังนี้

(๑) ให้สมาชิกผู้ริเริ่มจัดตั้งสาขารวบรวมสมาชิกพรรคจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบคนขึ้นไป โดยจัดทำทะเบียนสมาชิกไว้

(๒) ให้ผู้แทนสมาชิกผู้ริเริ่มจัดตั้งสาขาในท้องที่หรือเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ยื่นแสดงความจำนงเพื่อขอจัดตั้งสาขาต่อสำนักงานใหญ่พรรคเพื่อให้คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณาอนุมัติโดยจัดส่งบัญชีรายชื่อตาม (๑) ไปด้วย”

ข้อ ๕๗

“เมื่อคณะกรรมการบริหารพรรคได้อนุมัติให้ท้องที่ได้จัดตั้งสาขาพรรคได้ให้มีหนังสือแจ้งต่อตัวแทนของสาขาพรรคนั้น เพื่อดำเนินการเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคเป็นครั้งแรกภายในหกสิบวัน และเมื่อสาขาพรรคได้ประชุมสมาชิกพรรคเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคแล้วให้แจ้งสำนักงานใหญ่พรรคทราบ เพื่อให้หัวหน้าพรรคแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในสิบห้าวัน เพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป การประชุมสาขาดังกล่าวต้องมีสมาชิกพรรคในสาขาพรรคนั้น เข้าร่วมไม่น้อยกว่าสามสิบคนขึ้นไป”

พิจารณาแล้วเห็นว่าตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องจัดตั้งสาขาพรรคให้ครบในทุกภาค คือ สี่ภาคและอย่างน้อยต้องมีสาขาพรรคภาคละหนึ่งสาขา และข้อบังคับของพรรคไทยพิทักษ์ไทยก็กำหนดรายละเอียดในเรื่องนี้ไว้เช่นกัน แต่เมื่อพิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏพบว่าการแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคไทยพิทักษ์ไทยไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อบังคับของพรรคไทยพิทักษ์ไทย ข้อ ๕๕ ข้อ ๕๖ และข้อ ๕๗ ดังนี้

การจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๑ ในจังหวัดชุมพร ในวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๗ นั้น มีรายชื่อสมาชิกผู้ริเริ่มจัดตั้งสาขาพรรคจำนวน ๓๗ คน แต่มีผู้มีชื่อ ๒๓ คน ไม่ได้เข้าร่วมประชุม แต่ได้ลงลายมือชื่อในภายหลัง และเจ้าของบ้านไม่ได้อนุญาตให้ใช้บ้านของตนเป็นสถานที่ประชุมพรรค จึงไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๕๗ ซึ่งหัวหน้าพรรคไทยพิทักษ์ไทยก็ได้ยอมรับว่าการจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่หนึ่งในภาคใต้ไม่ถูกต้องจริง จึงเท่ากับไม่มีการจัดตั้งสาขาพรรคในภาคใต้นอกจากนั้นการแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคลำดับที่ ๔ และที่ ๕ ก็เป็นการจัดตั้งภายหลังเมื่อครบกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรค เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๖

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้ถูกร้องจึงมีสาขาพรรคเพียง ๓ สาขาใน ๓ ภาค เมื่อครบ ๑๘๐ วัน ในวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ คือ สาขาจังหวัดกาญจนบุรี ในภาคกลาง สาขาจังหวัดขอนแก่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และสาขาจังหวัดเพชรบูรณ์ ในภาคเหนือ และจึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้อง มิได้ดำเนินการให้มีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา อันเป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงที่ปรากฏได้ความว่า พรรคไทยพิทักษ์ไทยไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๒๕ และตามข้อบังคับพรรคไทยพิทักษ์ไทย ข้อ ๕๖ ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองจริง กล่าวคือ ไม่ดำเนินการให้มีสาขาพรรคที่อยู่ในแต่ละภาค ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมือง อย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา เนื่องจากพรรคไทยพิทักษ์ไทยได้ดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคเพียงสามสาขา คือ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดเพชรบูรณ์ และมีการจัดตั้งสาขาในภาคได้ ไม่ถูกต้อง จึงเป็นการที่พรรคไทยพิทักษ์ไทยมิได้ดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้มีจำนวนครบ ตามจำนวนภาคที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด ภายในกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคไทยพิทักษ์ไทยอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคไทยพิทักษ์ไทย ได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบกับหัวหน้าพรรค ไทยพิทักษ์ไทยได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยพิทักษ์ไทยด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีอำนาจสั่งยุบพรรคไทยพิทักษ์ไทยได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้มีคำสั่งยุบพรรคไทยพิทักษ์ไทยตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ