

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕/๒๕๕๖

วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังมหาชน

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ พร้อมเอกสารประกอบ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังมหาชน เนื่องจากพรรคพลังมหาชนจงใจฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ซึ่งเป็นเหตุ ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ ดังนี้

พรรคพลังมหาชนจัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ ในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และได้มีหนังสือถึงนายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบและพิจารณา ตอรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรค แต่เนื่องจาก นายสุวิทย์ ธนาปกิจ เหมัญญิกพรรคได้ร้องคัดค้านการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค เนื่องจากเห็นว่าการประชุมใหญ่พรรค มีองค์ประชุมไม่ครบตามข้อบังคับพรรคที่กำหนดไว้ว่า การประชุมใหญ่พรรคต้องมีสมาชิกพรรคมาร่วมประชุม ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน และเอกสารโดยเฉพาะรายงานการประชุมและผู้เข้าร่วมประชุมไม่ตรงกับความจริง ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ให้คณะกรรมการบริหารพรรคพลังมหาชนทั้งหมดไปชี้แจง ปรากฏว่า มีกรรมการบริหารพรรค ๘ คน ชี้แจง รวมถึง นายสุวิทย์ ฯ ผู้ร้องคัดค้านด้วย โดยชี้แจงทำนองเดียวกัน กับกรรมการ ฯ คนอื่นๆ ว่า มีสมาชิกพรรคมาร่วมประชุมเกินกว่าหนึ่งร้อยคน ซึ่งครบองค์ประชุม ส่วนเรื่องที่นายสุวิทย์ ฯ มาร้องคัดค้านเกิดจากความเข้าใจคลาดเคลื่อนและขอถอนคำร้องคัดค้าน แต่โดยที่บัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ ของพรรคพลังมหาชน ตั้งแต่ หมายเลข ๖๐ เป็นต้นไป มีลักษณะเหมือนลงนามด้วยบุคคลคนเดียวกัน นายทะเบียนพรรคการเมือง จึงได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบข้อเท็จจริงให้กระจ่าง ซึ่งการดำเนินการ ตรวจสอบต่างๆ ได้ขอความเห็นชอบจากนายทะเบียนพรรคการเมือง ทั้งนี้ ก่อนนำเสนอผลการตรวจสอบ ต่อนายทะเบียนก็ได้ให้คณะกรรมการที่ปรึกษานายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาด้วย สำหรับการตรวจสอบหลักฐานทางทะเบียนราษฎร ได้ขอให้ สำนักการบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ดำเนินการ ส่วนการสอบสวนปากคำผู้เกี่ยวข้อง นอกจากที่ได้ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเองแล้ว ได้มอบหมายให้สถานีตำรวจ

ภูธรประจำอำเภอสองแห่ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่างๆ รวม ๑๑ จังหวัดดำเนินการสอบสวนบุคคลผู้มีรายชื่อในบัญชีผู้เข้าร่วมประชุมที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่นั้นๆ ดำเนินการแทน แล้วแต่กรณี ปรากฏว่า ในจำนวนผู้มีรายชื่อในบัญชีผู้เข้าร่วมประชุม ๑๐๖ คน และที่พรรคขอเพิ่มรายชื่ออีก ๓ คน รวม ๑๐๙ คน นั้น มีจำนวน ๑๖ คน ให้ถ้อยคำยืนยันว่า ไม่ได้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคในครั้งดังกล่าว ทำให้องค์ประชุมไม่ครบ ๑๐๐ คน อย่างไรก็ตามที่สุดมีผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคเพียง ๕๓ คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พรรคพลังมหาชนมีเจตนาปกปิดข้อเท็จจริง เพื่อให้ นายทะเบียนพรรคการเมืองเข้าใจว่า การประชุมใหญ่พรรค ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ พรรคได้ดำเนินการ เป็นไปตามข้อบังคับพรรคและตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการจงใจฝ่าฝืนและมีเจตนาไม่สุจริตที่จะ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องพร้อมเอกสารประกอบของนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว มีมติ เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ พร้อมทั้งมีคำสั่งให้แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) ทราบ และส่งสำเนาคำร้องให้พรรคพลังมหาชน (ผู้ถูกร้อง) เพื่อให้ยื่นคำชี้แจงภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือ

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา พร้อมเอกสารประกอบ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ แล้ว มีคำสั่งให้รับคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา พร้อมเอกสารประกอบของผู้ถูกร้องดังกล่าว รวมไว้ในสำนวน และส่งสำเนาให้ผู้ร้องทราบ หากประสงค์ จะยื่นคำร้องเพิ่มเติมให้กระทำได้ก่อนการวินิจฉัย

ผู้ร้องยื่นคำร้องเพิ่มเติม พร้อมเอกสารประกอบ ครั้งที่ ๑ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงในประเด็นต่างๆ ตามที่ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาในคราวเดียวกันกับคำร้องลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องเพิ่มเติมของผู้ร้องดังกล่าวรวมไว้ ในสำนวน และส่งสำเนาให้ผู้ร้องทราบ

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม พร้อมเอกสารประกอบ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕ เพื่อชี้แจงประเด็นสำคัญตามคำร้องเพิ่มเติมของผู้ร้อง ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ แล้ว มีคำสั่งให้รับคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมเอกสารประกอบของผู้ถูกร้องดังกล่าวรวมไว้ ในสำนวนและส่งสำเนาให้ผู้ร้องทราบ จึงทำให้ผู้ร้องยื่นคำร้องเพิ่มเติม พร้อมเอกสารประกอบ ครั้งที่ ๒ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงโดยอ้างว่า คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง

ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕ มีความคลาดเคลื่อน และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องพร้อมเอกสารประกอบไว้พิจารณาในคราวเดียวกันกับคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องและเอกสารประกอบเพิ่มเติมของผู้ร้องดังกล่าวรวมไว้ในสำนวน

คำวินิจฉัย

เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม เอกสารประกอบคำร้องของผู้ร้องและคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม เอกสารประกอบคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องแล้ว มีปัญหาเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนว่า คำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองมีปัญหาเรื่องอายุความ หรือไม่ เนื่องจากผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า ผู้ร้องยื่นคำร้องถึงศาลรัฐธรรมนูญเกินระยะเวลา ๑๕ วัน ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง กำหนดไว้หากคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาในประเด็นนี้ตกไป จึงจะพิจารณาในประเด็นต่อไปว่า กรณีมีเหตุที่จะยุบพรรคพลังมหาชนตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่

ตามคำชี้แจงของผู้ถูกร้องอ้างว่า ผู้ร้องได้ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ของพรรคมาเป็นเวลานาน ความน่าจะเป็นปรากฏต่อผู้ร้องเกิน ๑๕ วัน การยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคพลังมหาชนของผู้ร้องเกินกว่า ๑๕ วัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง จึงขาดอายุความ และขอให้ยกคำร้อง ในกรณีเช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๕ กรณีของพรรคถิ่นไทย กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญถือเอาวันที่นายทะเบียนพรรคการเมือง ทราบถึงเหตุที่จะต้องยุบพรรคการเมือง มิได้นับเอาวันอื่นใดหรือวันที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นหรือพบว่ามีเหตุที่จะต้องยุบพรรคการเมืองตามกฎหมาย เป็นวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ เสนอนายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อขอให้มีการสั่งยุบพรรคพลังมหาชน ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นชอบและลงนามในคำร้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันเดียวกัน และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งนำคำร้องดังกล่าวมายื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ภายหลังจากที่นายทะเบียนพรรคการเมืองลงนามในคำร้อง ๗ วัน จึงฟังได้ว่า คำร้องของผู้ร้องชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๕

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไป คือ กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคพลังมหาชน เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือไม่

พิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสมาชิกพรรคพลังมหาชนที่มีรายชื่อเป็นผู้เข้าร่วมประชุมและลงลายมือชื่อไว้ในบัญชีผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคพลังมหาชน ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ จากการตรวจสอบลายมือชื่อของบุคคลตามคำร้อง ทั้ง ๑๖ คน ที่นายทะเบียนเห็นว่าไม่ได้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคจากเอกสารของที่ฝ่ายผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง รวมถึงในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคพลังมหาชนประกอบกับคำให้การต่างๆ ของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งทั้งสองฝ่ายส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย ปรากฏว่า นางสุคนธ์ กิติพันธ์ (ลำดับที่ ๑๕) นายเบียง ภูเขียวศักดิ์ (ลำดับที่ ๑๘) นางหนูเอื้อ คำปัญญา (ลำดับที่ ๖๕) นางหลั่น กำเนิด (ลำดับที่ ๖๓) นางอำไพ บัณฑิตฐักดิ์ (ลำดับที่ ๑๑) นายเสาร์ สุผา (ลำดับที่ ๖๖) นายทองใบ ปัทมาลัย (ลำดับที่ ๖๘) นายอ่อน อำนาจ (ลำดับที่ ๖๐) นางสาวหนูคิด แสงกัณรี (ลำดับที่ ๑๒) นายหนูพันธ์ กำเนิด (ลำดับที่ ๖๕) นายพรหม ศรีเมือง (ลำดับที่ ๖๒) พระภิกษุศ แคนชัย (ลำดับที่ ๕๓) นางชื่น บัวบาน (ลำดับที่ ๑๑๕) นางสาวพูนทรัพย์ ศรีสังข์ (ลำดับที่ ๑๐๒) นางจินดา พิกุลทอง (ลำดับที่ ๑๑๖) และนางสาวดวงจันทร์ มังคะระมี (ลำดับที่ ๕๒) ต่างได้ให้ถ้อยคำยืนยันว่า ไม่ได้เข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรคในครั้งดังกล่าว

ตามข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงฟังได้ว่าบุคคลผู้มีรายชื่อในบัญชีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๖ คน ไม่ได้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคพลังมหาชน ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ทำให้มีสมาชิกพรรคเข้าประชุม ๑ อย่างมากไม่เกิน ๕๓ คน ประกอบกับผู้ถูกร้องได้ชี้แจงยอมรับมาว่าในการจัดประชุมใหญ่ครั้งนี้คณะกรรมการบริหารพรรคเชื้อโดยสุจริตว่าผู้ที่เข้าร่วมประชุมทั้งหมดเป็นสมาชิกของพรรค และพรรคไม่ได้ขอตรวจบัตรประจำตัวสมาชิกพรรคและบัตรประจำตัวประชาชนของสมาชิกพรรคแต่อย่างใด... เพียงแต่ขอร้องให้ผู้เข้าร่วมประชุมทุกคนลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานเท่านั้น พรรคจึงไม่อาจทราบได้ว่า รายชื่อและลายมือชื่อของผู้เข้าร่วมประชุมนั้นถูกต้องมากน้อยเพียงใด พิจารณาแล้วเมื่อคณะกรรมการบริหารพรรคมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ๑ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติ “ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง และมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง” ไม่ได้กระทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่จนทำให้มีสมาชิกพรรคเข้าประชุมใหญ่พรรคไม่ครบ ๑๐๐ คน จึงเห็นว่าพรรคพลังมหาชน ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคพลังมหาชน ข้อ ๖๕ และข้อ ๗๐ และเป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ บัญญัติไว้ กรณีจึงมีเหตุที่จะยุบพรรคพลังมหาชนได้

ส่วนประเด็นว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคพลังมหาชน เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือไม่

พิจารณาแล้ว เหตุยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๕ ก็คือ พรรคการเมืองไม่ดำเนินกิจการที่กำหนดให้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคหรือการเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค ในขณะที่เหตุยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๖ เป็นเรื่องการประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองซึ่งหากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรค ก็เป็นเหตุจะต้องถูกยุบพรรคเช่นเดียวกัน ฉะนั้น เหตุยุบพรรคทั้งสองมาตราจะเกี่ยวเนื่องกันเพราะโดยปกติพรรคการเมืองที่ต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่ตามมาตรา ๒๖ ก็เพื่อจะดำเนินการในเรื่องที่กำหนดให้ต้องกระทำตามมาตรา ๒๕ เกือบทั้งสิ้น และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ด้วยว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง หัวหน้าพรรคการเมืองต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายใน ๓๐ วัน เพื่อให้นายทะเบียนพิจารณาตอบรับการเปลี่ยนแปลง ฯ ดังนั้น เมื่อพรรคพลังมหาชนไม่ได้ดำเนินการประชุมใหญ่เพื่อมีมติให้เปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคพลังมหาชน ข้อ ๖๕ และข้อ ๗๐ ที่กำหนดให้การประชุมใหญ่พรรคต้องมีสมาชิกพรรคมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนจึงจะเป็นองค์ประชุม โดยมีผู้เข้าประชุมอย่างมากไม่เกิน ๕๓ คน จึงถือได้ว่า พรรคพลังมหาชนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคพลังมหาชน อีกเหตุหนึ่งด้วย

ดังนั้น เมื่อพรรคพลังมหาชนไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคพลังมหาชนได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) จึงวินิจฉัย ให้ยุบพรรคพลังมหาชนตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ