

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕/๒๕๕๖

วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังมหาชน

ข้อเท็จจริง

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังมหาชน เนื่องจากพรรคพลังมหาชนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ สรุปเป็นใจความได้ว่า

พรรคพลังมหาชนได้จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๒ ในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และได้มีหนังสือถึงนายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งให้ทราบและพิจารณาตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรค แต่นายสุวิทย์ ธนาปกิจ เภรัญญิกพรรค ได้ร้องคัดค้านการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค เนื่องจากเห็นว่าการประชุมใหญ่ของพรรคมีองค์ประชุมไม่ครบตามข้อบังคับพรรค คือมีผู้เข้าร่วมประชุมน้อยกว่าหนึ่งร้อยคน นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ที่มีรายชื่อในบัญชีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๖ คน ให้ถ้อยคำยืนยันว่าไม่ได้เข้าร่วมประชุมใหญ่ ทำให้องค์ประชุมไม่ครบ ๑๐๐ คน ถือได้ว่าพรรคพลังมหาชนได้ดำเนินการเพื่อเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรค โดยไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคพลังมหาชน พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และจากการยืนยันของบุคคลทั้ง ๑๖ คนข้างต้น ๑๒ คนในจำนวนนั้น ให้ถ้อยคำว่าจะไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคและไม่ได้เข้าประชุมพรรค และอีก ๔ คนยืนยันว่าเป็นสมาชิกพรรค แต่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมใหญ่ ในขณะที่เดียวกันจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกพรรคและการเข้าร่วมประชุมใหญ่ดังกล่าว พรรคพลังมหาชนได้ยืนยันว่า บุคคลที่เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคทุกคนเป็นสมาชิกพรรคและเข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคจริง พร้อมทั้งจัดส่งเอกสารเพื่อยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคและการเข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคหลายครั้ง จนกระทั่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจพบว่า มีผู้ที่มีรายชื่อเข้าประชุมใหญ่ ๑๖ คน ยืนยันว่าไม่ได้เข้าประชุมใหญ่ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แสดงให้เห็นว่า พรรคพลังมหาชนมีเจตนาปิดข้อเท็จจริง เพื่อให้ นายทะเบียนพรรคการเมืองเข้าใจว่า การประชุมใหญ่พรรค ครั้งที่ ๒

ประจำปี ๒๕๕๒ พรรคได้ดำเนินการไปตามข้อบังคับพรรคและกฎหมาย จึงเป็นการจงใจฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังมหาชน เนื่องจากพรรคพลังมหาชนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้พรรคพลังมหาชน ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา พรรคพลังมหาชนโดยนายนิรันดร์ วีระธำรงค์ หัวหน้าพรรค ได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ มีใจความสำคัญว่า ในการจัดประชุมใหญ่ดังกล่าวของพรรคพลังมหาชน ทางพรรคมีเจตนาสุจริตในการจัดประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๒ ประจำปี ๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เพื่อเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค และเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคแทนตำแหน่งที่ว่าง และคณะกรรมการบริหารพรรค ผู้จัดการประชุมใหญ่ เชื่อโดยสุจริตว่า ผู้เข้าร่วมประชุมมีจำนวน ๑๒๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนที่ได้ทราบจากฝ่ายต้อนรับ เป็นสมาชิกพรรคทั้งหมดและทางพรรคมีหลักฐานใบเสร็จรับเงิน ว่าได้จ่ายค่ากาแฟและอาหารว่าง สำหรับผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๒๐ คน พรรคไม่ได้ขอตรวจบัตรสมาชิกเพราะเห็นว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นการไม่ให้เกิดริศมามีเพียงขอให้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานเท่านั้น พรรคจึงไม่ทราบว่าลายมือชื่อดังกล่าวถูกต้องมากน้อยเพียงใด

ผู้ถูกร้องได้ชี้แจงต่อไปอีกว่า นายสุวิทย์ ชนาปกิจ มีเรื่องขัดแย้งกับคณะกรรมการบริหารพรรคที่คณะกรรมการบริหารพรรคไม่ยอมให้เสนอชื่อบุคคลที่นายสุวิทย์ ชนาปกิจ ต้องการให้เป็นเลขาธิการพรรค นายสุวิทย์ ชนาปกิจ จึงไม่พอใจและได้ข่มขู่ว่าจะฟ้องไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า การประชุมในวันนั้นไม่ครบองค์ประชุม และนายสุวิทย์ ชนาปกิจ ได้ดำเนินการเช่นนั้น คือได้ร้องคัดค้านไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าองค์ประชุมไม่ครบ ส่วนในประเด็นผลของการสอบสวนข้อเท็จจริงของผู้ร้องที่ระบุว่า มีผู้ลงลายมือชื่อ ๑๖ คนในการประชุมใหญ่ให้ปากคำว่า ไม่ได้เข้าประชุมใหญ่จริง ผู้ถูกร้องได้ชี้แจงว่า ในการดำเนินการเรียกผู้เข้าร่วมประชุมมาสอบสวนนั้น มีขึ้นหลายครั้ง จนกระทั่งบุคคลที่เคยให้ถ้อยคำว่าเป็นสมาชิกพรรคและได้เข้าร่วมประชุมใหญ่เกิดความหวาดกลัวจนต้องกลับคำให้การ และสำหรับบุคคลที่มีรายชื่อเข้าร่วมประชุม และผลการสอบสวนระบุว่า ไม่ได้เข้าประชุมบ้าง ไม่มีตัวตนบ้าง ไม่ได้เป็นสมาชิกบ้าง อาจเป็นไปได้ว่าเกิดจากการจัดฉากของนายสุวิทย์ ชนาปกิจ นอกจากนั้น ผู้ถูกร้องยังได้โต้แย้งว่า การที่ผู้ร้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคพลังมหาชนนั้น ผู้ร้องจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ คือ จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งในคำร้องของผู้ร้องไม่ได้ระบุเกี่ยวกับ วัน เดือน ปี ที่ผู้ร้องมอบหมายให้ทำการสอบสวนแล้วเสร็จแต่ละครั้ง แต่ละเหตุการณ์ อาจเป็นไปได้ว่าผู้ร้อง ปกปิด วัน เดือน ปี ที่ความปรากฏต่อผู้ร้อง เนื่องจากผู้ร้องได้ทำการสอบสวนเป็นเวลานาน ความน่าจะเป็นที่จะปรากฏต่อผู้ร้องนานเกินกว่า ๑๕ วัน อันเป็นเหตุให้การยื่นคำร้องโมฆะได้ ผู้ถูกร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยกคำร้องที่ให้ยุบพรรคพลังมหาชนเสีย

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พรรคพลังมหาชนได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “เมื่อนายทะเบียนได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว การดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ ให้พรรคการเมือง กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

(๑) การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง

(๒) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง

(๓) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรัณยูพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่น

(๔) การอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง”

และมาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหาร พรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน ข้อบังคับพรรคการเมือง

ในระหว่างที่พรรคการเมืองใดดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๕ ให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองนั้นประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิกตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง”

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า พรรคพลังมหาชนได้จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และได้แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบและตอบรับการเปลี่ยนแปลง ข้อบังคับ และกรรมการบริหารพรรค นายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีการตรวจสอบพยานหลักฐาน รับฟังได้ว่ามีบุคคลที่มีรายชื่อในบัญชีผู้เข้าร่วมประชุม ๑๖ คน ไม่ได้เข้าร่วมประชุม ทำให้องค์ประชุม ไม่ครบ ๑๐๐ คน คือมีอย่างมากไม่เกิน ๕๓ คน พรรคเองก็ยอมรับว่า ไม่ทราบว่ารายชื่อและลายมือชื่อ ของผู้เข้าร่วมประชุมถูกต้องมากน้อยเพียงใด

ส่วนข้อโต้แย้งของพรรคพลังมหาชนที่ระบุว่า ที่มีผู้ลงลายมือชื่อเข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรค ให้การว่าไม่ได้เข้าประชุมเป็นการกลับคำให้การ เนื่องจากเกรงกลัวการสอบสวนข้อเท็จจริงของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และอาจเกิดจากการจัดฉากของนายสุวิทย์ ธนาปกิจ นั้น เป็นการกล่าวอ้างขึ้นมาเองโดยปราศจากพยานหลักฐานยืนยัน จึงไม่มีน้ำหนักพอจะรับฟังได้ พรรคพลังมหาชนจึงไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคข้อ ๖๕ และข้อ ๗๐ ซึ่งบัญญัติว่า

ข้อ ๖๕ “การประชุมใหญ่สามัญหรือวิสามัญประกอบด้วยสมาชิกของพรรค ดังต่อไปนี้

- (๑) กรรมการบริหารพรรค
- (๒) สมาชิกของพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น
- (๓) สมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีในขณะนั้น
- (๔) ผู้แทนของสาขาพรรคตามข้อ ๖๕ ในกรณีที่มีสาขาพรรค
- (๕) สมาชิกที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการบริหารพรรค”

ข้อ ๗๐ “ในการประชุมใหญ่ต้องมีสมาชิกตามข้อ ๖๕ มาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน จึงจะเป็นองค์ประชุม

.....ฯลฯ.....”

ดังนั้น จึงถือว่าพรรคพลังมหาชนไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ส่วนประเด็นที่ให้พิจารณายุบพรรคพลังมหาชน ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เมื่อวินิจฉัยไปแล้วว่า มีเหตุให้ยุบพรรคพลังมหาชนได้ เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖ จึงไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องว่า การยื่นคำร้องของผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคพลังมหาชน เกินกว่า ๑๕ วัน จึงขาดอายุความ พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญถือเอาวันที่นายทะเบียนทราบว่ามีเหตุยุบพรรคพลังมหาชน ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง เป็นวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง มิได้นับเอาวันอื่นใด หรือวันที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็น หรือพบว่ามีเหตุดังกล่าว ในกรณีนี้ถือได้ว่า ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ในวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ อันเป็นวันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับบันทึกเสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องดังกล่าว และให้ความเห็นชอบ และลงนามในคำร้องถึงศาลรัฐธรรมนูญ และนำคำร้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ เป็นเวลา ๗ วัน จึงไม่ขาดอายุความ

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า พรรคพลังมหาชนไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ จึงให้มีคำสั่งยุบพรรคพลังมหาชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ