

บันทึก

เรื่อง การขอเพิ่มชื่อผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง

(กรณีตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๔) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๕)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท.๐๓๑๔/๕๕๖๘ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ขณะนี้ปรากฏว่า คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองบางกลุ่มซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองให้เรียบร้อยตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๕ แล้ว แต่ยังไม่ไปยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความประสงค์จะขอเพิ่มชื่อผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ในเรื่องนี้ กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๕ มิได้มีบทบัญญัติมาตราใดอนุญาตให้เพิ่มชื่อผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองได้ แต่ก็มีได้มีบทบัญญัติมาตราใดห้ามไว้ โดยหลักกฎหมายทั่วไปมีอยู่ว่าการใดที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายย่อมกระทำได้ เว้นแต่การนั้นจะขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เนื่องจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๘ วรรคสอง กำหนดให้ต้องมีรายการชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของผู้ซึ่งเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ในหนังสือเชิญชวน กรณีเช่นนี้จึงอาจตีความได้ว่า ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีรายการดังกล่าว ก็เพื่อประโยชน์ของบุคคลในการประกอบการตัดสินใจสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น ๆ และคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองก็ต้องรับผิดชอบในการโฆษณาหนังสือเชิญชวนนั้นทุกคน ฉะนั้น หากคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองใดโฆษณาเชิญชวนผู้อื่นเข้าเป็นสมาชิกพรรค โดยปฏิบัติตามมาตรา ๘ และมีผู้อื่นสมัครเข้าเป็นสมาชิกจำนวนหนึ่งแล้วจะขอเพิ่มชื่อผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองอีก จึงน่าจะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๘ เพราะผู้ซึ่งได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกไว้เดิมอาจตั้งเป็นข้อรังเกียจได้ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยว่า เมื่อนายทะเบียนออกหนังสือรับรองการแจ้งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่งให้แล้ว คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะขอเพิ่มชื่อผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองอีกได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมการปกครอง)เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๕ ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการขอเพิ่มชื่อผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองภายหลังจากที่นายทะเบียนได้ออกหนังสือรับรองการแจ้งให้แล้ว แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยละเอียดแล้ว ปรากฏว่า มาตรา ๗

วรรคหนึ่ง^๑ บัญญัติให้ผู้ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปรวมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองได้ และมาตรา ๘^๒ บัญญัติว่า ก่อนดำเนินการโฆษณาเชิญชวนผู้อื่นเข้าเป็นสมาชิกคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองต้องทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดพร้อมกับหนังสือเชิญชวนสามฉบับ ซึ่งคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองได้ลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วยทุกฉบับ ในหนังสือเชิญชวนนี้ มาตรา ๘ วรรคสอง (๔) กำหนดว่า ต้องมีชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของผู้ซึ่งเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองอันถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญของหนังสือเชิญชวน เมื่อนายทะเบียนตรวจสอบเอกสารหลักฐานตลอดจนคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ แล้ว มาตรา ๙^๓ บัญญัติให้

^๑ มาตรา ๗ ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรต หรือนักบวช มีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป อาจรวมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งมีแนวนโยบายในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติหรือศาสนาระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครเข้าเป็นสมาชิก เมื่อมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกรวมกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วไม่น้อยกว่าห้าพันคน ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้ โดยจดทะเบียนต่อนายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๘ ก่อนดำเนินการโฆษณาเชิญชวนผู้อื่นเข้าเป็นสมาชิก ให้คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดพร้อมกับหนังสือเชิญชวนสามฉบับซึ่งคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองได้ลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วยทุกฉบับ

หนังสือเชิญชวนนั้น อย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อพรรคการเมือง

(๒) ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง

(๓) แนวนโยบายพรรคการเมือง

(๔) ชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของผู้ซึ่งเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง

^๓ มาตรา ๙ เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งตามมาตรา ๘ แล้ว เห็นว่า หนังสือเชิญชวนมีรายการครบถ้วน โดยมีชื่อ ภาพเครื่องหมาย หรือแนวนโยบายของพรรคการเมืองในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติ หรือศาสนาระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ และคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ และชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองไม่ซ้ำหรือพ้อง หรือมีลักษณะคล้ายคลึงกับชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองของคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๘ หรือของพรรคการเมืองอื่นที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา ๒๓ ไว้ก่อนแล้วให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการแจ้งให้คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

เมื่อได้รับหนังสือรับรองการแจ้งแล้ว ให้คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองมีสิทธิโฆษณาเชิญชวนผู้อื่นเข้าเป็นสมาชิก และดำเนินการก่อตั้งพรรคการเมืองได้ หนังสือรับรองการแจ้งนั้นให้ใช้ได้หนึ่งปีนับแต่วันที่ยื่นออก

นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการแจ้งให้คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อนำไปโฆษณาเชิญชวนผู้อื่นเข้าเป็นสมาชิกและดำเนินการก่อตั้งพรรคการเมืองได้ ดังนั้น คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องมีขึ้นก่อนแล้ว และคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองนั่นเองเป็นผู้ทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อขอให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการแจ้งให้ การที่จะขอเพิ่มชื่อผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองนี้ นายทะเบียนจึงไม่อาจออกหนังสือรับรองการแจ้งให้อีกได้ เนื่องจากในการออกหนังสือรับรองการแจ้งต้องมีการดำเนินการครบตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในมาตรา ๘ นอกจากนี้หนังสือรับรองการแจ้งนี้มีกำหนดให้ใช้ได้หนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนออกให้ตามมาตรา ๙ และกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีก็สอดคล้องกับระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ สำหรับการยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง^๔ จึงแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าประสงค์จะให้คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองดำเนินการต่าง ๆ เพื่อขอจดทะเบียนพรรคการเมืองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือรับรองการแจ้ง ฉะนั้น ถ้าหากเข้าใจว่า เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองใดได้รับหนังสือรับรองการแจ้งครั้งหนึ่งแล้ว และมาขอเพิ่มชื่อผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นได้อีก โดยนายทะเบียนจะต้องออกหนังสือรับรองการแจ้งให้ใหม่ก็จะมีผลเสมือนเป็นการขยายระยะเวลายื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองออกไปอีก และเห็นได้ว่าเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๙ วรรคสอง และมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ดังนั้นจึงไม่อาจกระทำได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) มีความเห็นว่า เมื่อนายทะเบียนออกหนังสือรับรองการแจ้งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่งให้คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองใดแล้ว คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นจะขอเพิ่มชื่อผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองอีกไม่ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบูรณ์
(นายอมร จันทสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๖๕

^๔ มาตรา ๒๑ ให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔ (๓) ยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือรับรองการแจ้ง พร้อมทั้งส่งร่างนโยบายของพรรคการเมืองและร่างข้อบังคับของพรรคการเมืองอย่างละสามฉบับ ทะเบียนประวัติผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิกตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด และสำเนารายงานการประชุมตั้งพรรคการเมือง