

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณ ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๗/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุยกพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง กรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับจัดแจ้งการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ พรรคผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ดังนั้น สำหรับรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องจึงต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งหากพรรคการเมืองไม่ดำเนินการดังกล่าว ย่อมเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องฟังได้ว่า แม้ผู้ถูกร้องจะได้รายงานการดำเนินกิจการของผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ผู้ร้องทราบภายในกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แล้ว แต่ผู้ร้องตรวจสอบพบว่า รายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ร้องจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แจ้งให้หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องนำรายงานการดำเนินกิจการดังกล่าวเข้าพิจารณาในที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้องและแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งผู้ถูกร้องได้นำรายงานการดำเนินกิจการดังกล่าวเข้าพิจารณาในที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้อง และแจ้งให้ผู้ร้องทราบ แต่ปรากฏว่าองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้องไม่มีผู้แทนของสาขาของพรรคผู้ถูกร้องเข้าร่วมประชุม องค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้องจึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) ประกอบมาตรา ๒๙ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่ผู้ร้องกำหนด พรรคผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด จึงถือว่าการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง กรณีจึงมีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖ วรรคสอง บัญญัติให้พรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้ดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง และมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังและซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน และต้องส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคจึงเป็นผู้แสดงเจตนาของพรรคการเมือง

การที่กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลนั้น ก็ด้วยความมุ่งหมายเพื่อให้การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองมีความต่อเนื่อง ไม่สิ้นสุดลงเพราะการสิ้นสุดตำแหน่งของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะใดคณะหนึ่ง นิติบุคคลต้องมีผู้แสดงเจตนาในนามของนิติบุคคลหรือดำเนินกิจการของนิติบุคคลอย่างต่อเนื่อง

เมื่อพิจารณากรณีของผู้ถูกร้องแล้วเห็นว่า แม้ข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้องจะไม่ได้กำหนดให้ คณะกรรมการบริหารพรรคเดิมที่สิ้นสุดลงทั้งคณะ ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการบริหารพรรคต่อไป จนกว่าคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาพฤติการณ์ของ คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องในระหว่างที่นายวรวัทธิ ตันติภิรมย์ ได้ลาออกจากหัวหน้าพรรค ผู้ถูกร้องแล้ว นายสมยศ แท่นศิลา นางสาวภาณุกร ปานประเสริฐ นางพูลวิล ปานประเสริฐ นางกนกฉัฐ ตันติภิรมย์ และนางธัญญลักษณ์ ผาสุขมูล ได้ประชุมกันและมีมติเลือกนางพูลวิล ปานประเสริฐ เป็นผู้รักษาการหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง และนางพูลวิล ปานประเสริฐ ได้ลงนามในหนังสือรายงาน การดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องต่อผู้ร้อง ฉบับลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๕ ส่วนนายวรวัทธิ ตันติภิรมย์ แม้ลาออกจากหัวหน้าพรรคแล้ว แต่ก็ได้ลงนามในหนังสือรายงานการดำเนินกิจการของพรรค ผู้ถูกร้องต่อผู้ร้อง ฉบับลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ในฐานะหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง และเป็นประธาน ในที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปีของพรรคผู้ถูกร้อง และไม่มีกรรมการบริหารพรรคคนใดคัดค้าน ในที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค พฤติการณ์ของบุคคลดังกล่าวทั้ง ๖ คน จึงเป็นการกระทำ ในฐานะคณะกรรมการบริหารพรรคหรือตัวแทนพรรคผู้ถูกร้องโดยพฤตินัย เพื่อให้การดำเนินกิจการของพรรค ผู้ถูกร้องสามารถดำเนินต่อไปได้ และต้องรับผิดชอบร่วมกันในบรรดามติของตน และในการดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗ วรรคสาม ว่า “กรรมการบริหารพรรคการเมือง ต้องรับผิดชอบร่วมกันในบรรดามติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และในการดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสี่ ว่า “กรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่ต้องรับผิดชอบตามวรรคสาม หากพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้ร่วมกระทำการนั้น และได้คัดค้านในที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยปรากฏในรายงานการประชุม หรือได้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานที่ประชุมภายในเจ็ดวันนับแต่สิ้นสุด การประชุมในกรณีที่ไม่ปรากฏในรายงานการประชุม”

กรณีนี้ ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคชีวิตที่ดีกว่า ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง

หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ บัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืน มาตรา ๔๒ วรรคสอง ... ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป” บทบัญญัตินี้กำหนดผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมีให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่นได้ อย่างไรก็ดี ที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลง คณะกรรมการบริหารพรรคชีวิตที่ดีกว่า ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ (ซึ่งมีกรรมการบริหารเพียง ๕ คน เท่านั้น) จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป นั้น ไม่อาจเห็นพ้องด้วยได้ เนื่องจากนายวรรวรวิทย์ ตันติภิรมย์ นั้น แม้ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคไปแล้ว แต่ก็ยังคงปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการบริหารพรรคอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด และเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง อันเป็นเหตุที่พรรคผู้ถูกร้องต้องยุบ ในกรณีนี้ จึงอยู่ในความหมายของผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมือง ตามมาตรา ๙๗

จึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญควรมีคำสั่งให้ยุบพรรคชีวิตที่ดีกว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่ง กรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลง คณะกรรมการบริหารพรรคชีวิตที่ดีกว่า ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗

นายเฉลิมพล เอกอุรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ