

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายเจริญ ภัคธีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๗/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

พรรคชีวิตที่ดีกว่ามีเหตุต้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และกรรมการบริหารพรรคจะจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองต้องถูกยุบ ตามมาตรา ๙๗ หรือไม่

ความเห็น

พรรคชีวิตที่ดีกว่า ผู้ถูกร้อง ได้รับจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองในแต่ละรอบปีที่ผ่านมา ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม ของทุกปีถัดไป หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองผู้ร้องทราบภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งในการจัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองดังกล่าว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) บัญญัติให้ต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง แต่ข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่า ผู้ร้องได้รับรายงานการดำเนินการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่รายงานดังกล่าวไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้อง จึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) และประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการรายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

ถึงแม้ผู้ถูกร้องจะมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งต่อผู้ร้องว่าได้นำรายงานการดำเนินการดังกล่าวเข้าที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๕ เพื่อรับรองความถูกต้องตามกฎหมายเป็นที่เรียบร้อยแล้วก็ตาม แต่ผู้ร้องตรวจพบว่าองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้องไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ อันเนื่องมาจากไม่มีผู้แทนสาขาของพรรคผู้ถูกร้องเข้าร่วมประชุม เพราะผู้ถูกร้องได้ยุบสาขาพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๒๑ สาขา โดยผู้ร้องเคยแจ้งให้ผู้ถูกร้องดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ ๑ สาขา ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ผู้ถูกร้องเพิกเฉยไม่ได้ดำเนินการแต่อย่างใด เป็นเหตุให้องค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกร้องไม่เป็นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง เป็นเหตุที่จะดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้องจึงเสนอให้ผู้ร้องดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๕ ผู้ร้องได้เสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาซึ่งที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

การดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ให้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง...(๕) รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่ได้ดำเนินการไปในรอบปีที่ผ่านมา...”

มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “องค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งหมด ผู้แทนของสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนสมาชิก ทั้งนี้ มีจำนวนรวมกันทั้งหมดไม่น้อยกว่าสองร้อยคน”

มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน

เมื่อครบระยะเวลาการรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว หากพรรคการเมืองใดยังไม่ได้รายงานให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วยังมิได้รายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น”

มาตรา ๙๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองนั้นยังมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ หรือในกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๒ ให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามวรรคหนึ่งให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น”

จากข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่า ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องภายใน ๑๕ วันในทีนี้คือวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕ นับแต่วันที่ความปรากฏแก่นายทะเบียนซึ่งก็คือ วันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๕ ดังนั้น กระบวนการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงชอบด้วยมาตรา ๙๓ วรรคสอง

ผู้ถูกร้องได้รับจดแจ้งการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่จะต้องจัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องซึ่งผู้ถูกร้องมิได้โต้แย้งฟังได้ว่า แม้ผู้ถูกร้องจะได้รายงานการดำเนินการของผู้ถูกร้องให้ผู้ร้องทราบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แต่ผู้ร้องตรวจพบว่า รายงานการดำเนินการของพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าวไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้อง เป็นเหตุให้ผู้ร้องอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แจ้งให้ผู้ถูกร้องนำรายงานดังกล่าวเข้าพิจารณาในที่ประชุมใหญ่ของพรรค และแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ แต่พรรคผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ เนื่องจากองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้องไม่มีผู้แทนสาขาของพรรคผู้ถูกร้องเข้าร่วมประชุมด้วย ดังนั้น จึงมีเหตุเพียงพอที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง

สำหรับประเด็นที่สองที่ว่า กรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องจะจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ หรือไม่นั้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ บัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่ง กรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จะจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป” อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืน บทบัญญัติของกฎหมายไว้อย่างเคร่งครัดโดยมิได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏเหตุในการยุบพรรคผู้ถูกร้องอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย มาตรา ๔๒ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอาจดำเนินการไปในทางอื่นนอกเหนือไปจากการสั่งให้ ยุบพรรคการเมืองนั้นและมีให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบ อยู่ในขณะที่เกิดเหตุแห่งการถูกยุบไปจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ภายในกำหนดห้าปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป

อาศัยเหตุผลที่ได้แสดงมาข้างต้นจึงมีความเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะมีคำสั่งให้ ยุบพรรคเพื่อชีวิตที่ดีกว่าผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องอยู่ในขณะที่เกิดเหตุแห่งการถูกยุบจะไปจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗

นายเจริญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ