

คำวินิจฉัยของ นายมงคล ธรรมัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไทยมหารัฐ

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ว่า พรรคไทยมหารัฐ ได้รับจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ปรากฏว่าเมื่อพ้นกำหนดเวลา (ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔) ที่พรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๕๓) พรรคไทยมหารัฐไม่แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ มีเหตุที่จะยุบพรรคไทยมหารัฐ ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐ ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

นายคณิน บุญสุวรรณ หัวหน้าพรรคไทยมหารัฐ ผู้ถูกร้อง ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ว่า

๑. คำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐ นั้นถือเป็นการลงโทษพรรคการเมืองที่เกินกว่าเหตุ ขัดต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่เป็นการส่งเสริมสนับสนุนระบบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๖๓ ทั้งยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๑) และ (๒)

๒. พรรคไทยมหารัฐได้รับจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ไม่เคยดำเนินการใดที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเป็นความผิดของพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ จึงมองไม่เห็นเหตุที่จะนำไปอ้างในการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐได้

๓. กรณีการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้าพรรคหรือแม้แต่เจ้าหน้าที่พรรคไม่เคยได้รับหนังสือเตือนตามที่ผู้ร้องอ้างผ่านสื่อมวลชน และไม่เคยได้รับแจ้งให้ไปชี้แจงก่อนมีการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ในทางกลับกัน เมื่อเจ้าหน้าที่พรรคได้ติดต่อสอบถามเจ้าหน้าที่ของ กกต. ก็ได้รับคำตอบว่า พรรคไทยมหารัฐได้รับการจัดตั้ง (ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๓) ยังไม่ถึง ๕๐ วันนับถึงวันสิ้นปีปฏิทิน แม้แต่รองผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ (นายสุเทพ พรหมวาส) ก็ยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องนี้ ทั้งยังแนะนำให้พรรคไทยมหารัฐยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรค เมื่อพ้นกำหนดเวลาไปแล้ว ทั้ง ๆ ที่รายงานดังกล่าวพรรคไทยมหารัฐได้จัดทำไว้เกือบจะเสร็จสมบูรณ์แล้ว ประมาณปลายเดือนมกราคม ๒๕๕๔ และในการประชุมใหญ่สามัญของพรรค เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ ยังได้มีการรับรองรายงานดังกล่าวด้วย เพียงแต่ไม่ได้จัดส่งให้ผู้ร้อง เนื่องจากความเข้าใจดังกล่าวข้างต้น ต่อมาเมื่อได้รับคำแนะนำจากนายสุเทพ พรหมวาส ประกอบกับเจ้าหน้าที่คนหนึ่งของ กกต. โทรศัพท์แจ้งแก่เจ้าหน้าที่พรรค ขณะอยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ที่จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ให้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรค ต่อ กกต. พรรคไทยมหารัฐ จึงได้จัดทำรายงาน ฯ ให้สมบูรณ์ และส่งให้ กกต. เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔

๔. การที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐนั้น จะมีผลทำให้หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคทุกคนหมดอนาคตที่จะไปจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอื่น น่าจะขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ ซึ่งบัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน ในขณะที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๑) เปิดโอกาสให้บุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปมีสิทธิจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมทั้งมาตรา ๖๓ ก็เกือบจะปิดกั้นการลงโทษพรรคการเมืองโดยการสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

๕. นับแต่ได้ยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเป็นต้นมาพรรคไทยมหารัฐได้ดำเนินกิจการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายมาตลอด ได้จัดตั้งสาขาพรรคครบสี่ภาคตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ได้จัดส่งงบการเงินและการยื่นแสดงรายการค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งยังมีโครงการทางการเมืองอีกหลายโครงการที่พรรคกำลังจะดำเนินการเพื่อสนองแนวทางปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ หากพรรคต้องถูกยุบจะไม่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายใด

๖. ความล่าช้าในการส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรค ไม่อาจโทษว่าเป็นความผิดของพรรค แต่ฝ่ายเดียว เพราะเจ้าหน้าที่ของ กกต. เป็นผู้ให้คำแนะนำและตีความมาตรา ๓๕ ในทำนองว่าพรรคไทยมหารัฐเพิ่งได้รับการจัดตั้งเรียบร้อยภายหลังจากที่ได้จัดตั้งสาขาพรรคครบสี่ภาคคือประมาณกลางเดือน ธันวาคม ๒๕๕๓ ซึ่งไม่ถึง ๕๐ วัน เมื่อนับถึงวันสิ้นปีปฏิทิน จึงได้รับการยกเว้นไม่ต้องส่งรายงาน ฯ แต่ในที่สุดพรรคก็ได้ตัดสินใจส่งรายงาน ฯ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ หากเจ้าหน้าที่ของ กกต. มีความพร้อมและชัดเจนในข้อกำหนดมากกว่านี้ มีบุคลากรมากพอที่จะสามารถเอาใจใส่ดูแลและติดตาม พรรคการเมืองได้มากกว่านี้ เหตุการณ์ที่จะเป็นโทษต่อพรรคการเมืองที่จัดตั้งใหม่คงจะไม่เกิดขึ้นสำหรับ จดหมายเตือนที่ กกต. มักอ้างว่ามีการส่งอยู่ตลอดนั้น พรรคไม่เคยได้รับแม้แต่ฉบับเดียว ก่อนหน้านั้น เมื่อนายแสวง บุญมี ผู้อำนวยการฝ่ายปฏิบัติการสนับสนุนของ กกต. พร้อมทั้งนายพงษ์พันธ์ สายซ่งทอง พนักงาน กกต. ไปตรวจเยี่ยมพรรคไทยมหารัฐและตรวจสอบทะเบียนสมาชิกพรรค เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๔ ก็มีได้กล่าวเตือนหรือเอ่ยถึงเรื่องดังกล่าวแต่ประการใด

๗. เนื่องจากบทลงโทษกรณีกระทำความผิดตามมาตรา ๓๕ ค่อนข้างรุนแรงมาก คือ มีทั้ง สั่งให้ยุบพรรค ห้ามมิให้หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคไปจัดตั้งพรรคใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคอื่น รวมทั้งหัวหน้าพรรคถูกปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทด้วย กกต. จึงควรออกระเบียบและ กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไว้ด้วย เพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติ เพิกเฉย ละเว้น หรือถ่วงถ่วง พรรคการเมืองเล็ก ๆ ได้

๘. จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นรวมทั้งเอกสารรายงานผลการดำเนินการที่เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ สามัญ เพื่อพิจารณารับรองเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ เห็นได้ว่าพรรคไทยมหารัฐมิได้นิ่งนอนใจ ในการจะปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้ใช้ความพยายามแล้วในอันที่จะได้รับทราบความชัดเจน ของข้อกำหนด พรรคจึงขาดเจตนาในการกระทำความผิด เนื่องจากไม่มีเหตุจูงใจใดๆ ที่จะกระทำความผิดตามมาตรา ๓๕

๙. มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ระบุว่า พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน ไม่ต้องส่งรายงานการดำเนินงานกิจการในรอบปีที่ผ่านมา ทำให้เจ้าหน้าที่ของพรรคเข้าใจว่า พรรคไทยมหารัฐซึ่งเพิ่งจัดตั้งสาขาพรรคครบ สี่ภาคตามกฎหมาย เมื่อประมาณกลางเดือนธันวาคม ๒๕๕๓ ได้รับการยกเว้นด้วยซึ่งตรงกับความเข้าใจ ของเจ้าหน้าที่ กกต. บางคนที่ยืนยันกับเจ้าหน้าที่ของพรรคว่า พรรคไทยมหารัฐไม่ได้อยู่ในบัญชีรายชื่อ พรรคที่ต้องส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรค

๑๐. ผู้ถูกร้องพึงสมัครเป็นสมาชิกพรรคไทยมหารัฐและได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าพรรค เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ หลังจากนั้นต้องรับภาระหนักในการอำนวยความสะดวกเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะพรรคได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดรวมกันเกือบ ๑๐๐ คน เป็นการจุกละหลอกและสับสนประกอบกับกรรมการบริหารพรรคคนอื่นๆ และเจ้าหน้าที่ของพรรคยังไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ กว่าจะทราบแน่ชัดว่าพรรคมีหน้าที่ต้องส่งรายงาน ฯ ก็เกินกำหนดเวลาที่จะต้องส่งแล้ว ทั้ง ๆ ที่รายงานดังกล่าวมีอยู่แล้ว แต่ยังไม่ได้ส่งด้วยความเข้าใจผิดดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ผู้ถูกร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ยกคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองผู้ร้อง เพราะพรรคผู้ถูกร้องไม่มีเจตนากระทำผิดกฎหมายตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง ประกอบกับข้อเท็จจริงผู้ถูกร้องก็มีได้เพิกเฉยและได้พยายามดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายมาตลอด นอกจากนั้น มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ผู้ร้องใช้อ้างในการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง นอกจากจะไม่สอดคล้องและรองรับมาตราใด ๆ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นการจำกัดและลดทอนเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ ด้วย จึงไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ข้อกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน”

มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

- (๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕
- (๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง
- (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

พิเคราะห์แล้ว ประเด็นแรกมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ ว่า ศาลรัฐธรรมนูญนอกจากมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ แล้วยังมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคสองได้ ดังนั้น มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๖๓ และศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้

ส่วนประเด็นเรื่องยุบพรรคไทยมหารัฐนั้น เห็นว่า พรรคไทยมหารัฐได้รับจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ เป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน หัวหน้าพรรคไทยมหารัฐมีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน (พ.ศ. ๒๕๕๓) ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อเท็จจริงได้ความว่าหัวหน้าพรรคไทยมหารัฐไม่ได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคไทยมหารัฐให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในกำหนด หัวหน้าพรรคไทยมหารัฐอ้างว่า พรรคไทยมหารัฐไม่ได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคภายในกำหนดเพราะเหตุต่างๆ รวม ๑๐ ประการ เช่น เข้าใจผิดว่าไม่ต้องส่งรายงานภายในกำหนด เนื่องจากพรรคไทยมหารัฐจัดตั้งขึ้นยังไม่ครบเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน และเจ้าหน้าที่พรรคยังไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ ตลอดจนต่อสู้ในข้อกฎหมายว่า มาตรา ๖๕

วรรคหนึ่ง (๕) และมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการจำกัด และลดรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ นั้น ข้ออ้างต่างๆ ของผู้ถูกร้องล้วนฟังไม่ขึ้น ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าหัวหน้าพรรคไทยมหารัฐไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมีเหตุตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) เกิดขึ้นกับพรรคไทยมหารัฐตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

อาศัยเหตุดังวินิจฉัยมา จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยมหารัฐ

นายมงคล สระแก้ว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ