

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๕๕

วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชวนาพัฒนาประเทศ

ความเป็นมา

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชวนาพัฒนาประเทศตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กรณีที่อ้างว่า พรรคชวนาพัฒนาประเทศไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว กล่าวคือภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรค ฯ พรรค ฯ ยังไม่มีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ต่อมานายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ กราบเรียนประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจพบว่าพรรคชวนาพัฒนาประเทศไม่ได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคชวนาพัฒนาประเทศตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นอีกกรณีหนึ่ง นายทะเบียนจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชวนาพัฒนาประเทศตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ในคำวินิจฉัยที่ผ่านมาหลายคดี ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอมาตลอดว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ในการสั่งยุบพรรคการเมืองตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอเรื่องให้พิจารณาตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ถึงแม้ว่า คำวินิจฉัยส่วนคนที่ผ่านมาข้างพเจ้าจะได้แสดงความคิดเห็นที่ต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ก็ตาม แต่โดยที่ตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผล

ผูกพันทุกองค์การของรัฐ ข้าพเจ้าจึงจำเป็นต้องยึดถือและปฏิบัติตามบรรทัดฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางไว้ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจรับคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองในกรณีนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

คำวินิจฉัย

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์แห่งคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองทั้งสองคำร้อง รวมทั้งข้อเท็จจริงและกรณีแวดล้อมแห่งคดีแล้วเห็นว่า เป็นการเหมาะสมที่ศาลรัฐธรรมนูญจะยกคำร้องทั้งสองขึ้นพิจารณาวินิจฉัยเป็นอันดับแรก ในประเด็นที่ว่า หัวหน้าพรรคชานาพัฒนาประเทศได้ละเมิดมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่

คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของหัวหน้าพรรคชานาพัฒนาประเทศ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ มีเนื้อหาสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

๑. พรรคชานาพัฒนาประเทศได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคจากนายทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงมีอายุยังไม่ครบปีปฏิทิน พรรคตั้งใจว่าเมื่อครบกำหนดปีปฏิทินแล้วจะต้องทำรายงาน หรือปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ อย่างแน่นอน และจะยื่นรายงานทันทีโดยมิชักช้า

๒. พรรคชานาพัฒนาประเทศเข้าใจว่า พรรคยังมีได้เป็นพรรคการเมืองที่สมบูรณ์เพราะอยู่ระหว่างการดำเนินการตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๓. พรรคชานาพัฒนาประเทศยังไม่เคยได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนของคณะกรรมการเลือกตั้งเลย เมื่อพรรคได้เป็นพรรคการเมืองโดยสมบูรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว พรรคก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามทุกประการ

พิจารณาคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาข้างต้นแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติได้ว่า หัวหน้าพรรคชานาพัฒนาประเทศไม่ได้จัดทำรายงานกิจการของพรรคในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดคือ ภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ การที่ผู้ร้องอ้างว่านับแต่วันรับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรค กำหนดเวลายังไม่ครบปีปฏิทิน จึงยังไม่มีหน้าที่ต้องยื่นรายงาน ฯ นั้น เป็นการตีความที่ขัดแย้งกับถ้อยคำและเจตนารมณ์ของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ โดยสิ้นเชิง เนื่องจากมาตราดังกล่าว บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน” ซึ่งมี

ความหมายโดยชัดแจ้งว่า เมื่อพรรคได้รับการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕๐ วัน นับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทินใด หัวหน้าพรรคก็มีหน้าที่ต้องทำรายงานกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินนั้น และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของปีปฏิทินถัดไป ดังนั้น หัวหน้าของพรรคการเมืองทุกพรรคที่จัดตั้งขึ้นครบ ๕๐ วันแล้ว นับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน จึงมีหน้าที่ดังกล่าว แม้จะจัดตั้งมายังไม่ครบระยะเวลา ๑ ปีก็ตาม

ในทำนองเดียวกัน ข้ออ้างของหัวหน้าพรรคตามข้อ ๒ และข้อ ๓ ข้างต้นนี้ มีนัยว่าพรรคที่จะมีหน้าที่ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่ “สมบูรณ์” แล้ว กล่าวคือ มีสมาชิกตั้งแต่ ๕ พันคนขึ้นไปและมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาตามมาตรา ๒๕ อีกทั้งจะต้องเป็นพรรคที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองด้วยแล้ว พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานแห่งความเข้าใจคลาดเคลื่อนทั้งสิ้น ความจริงมีอยู่ว่า พรรคชานาพัฒนาประเทศเป็นพรรคการเมืองที่สมบูรณ์แล้วนับแต่วันที่นายทะเบียนรับแจ้งการจัดตั้งพรรคตามมาตรา ๑๔ ประกอบมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังเช่น ตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๕ อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมืองที่จะต้องจัดทำรายงานกิจการของพรรคตามมาตรา ๓๕ นั้น มิได้ขึ้นอยู่กับ การดำเนินการให้ครบถ้วนตามมาตรา ๒๕ เสียก่อนแต่ประการใด เพราะหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ และหน้าที่ตามมาตรา ๓๕ ต่างก็เป็นเอกเทศซึ่งกันและกัน ดังจะเห็นได้จากการที่มีกำหนดเวลาให้ปฏิบัติตามแตกต่างกัน กล่าวคือ พรรคมีเวลาถึง ๑๘๐ วัน เพื่อปฏิบัติตามมาตรา ๒๕ ส่วนตามมาตรา ๓๕ นั้น หัวหน้าพรรคจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกรณีที่พรรคได้จัดตั้งมาแล้วครบกำหนดเวลาเพียง ๕๐ วัน ทั้ง ๆ ที่พรรคยังไม่ได้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามมาตรา ๒๕ ก็ตาม

มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าพรรคที่จะต้องจัดทำและส่งรายงานไปยังนายทะเบียน ซึ่งหัวหน้าพรรคจะต้องปฏิบัติตามในความเป็นจริง การแสดงแต่เพียงความพร้อมที่จะปฏิบัติตามย่อมไม่เพียงพอ ความเข้าใจผิดในข้อกำหนดของหัวหน้าพรรคในประเด็นที่กล่าวมาแม้จะเป็นความจริงตามที่อ้าง ก็หาได้เป็นเหตุทำให้หัวหน้าพรรคหลุดพ้นจากหน้าที่ตามมาตรา ๓๕ ไม่

ดังนั้น ข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องซึ่งมีนัยว่า เนื่องจากพรรคยังอยู่ระหว่างการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ พรรคจึงขาดความสมบูรณ์ไปบางประการ ซึ่งทำให้หัวหน้าพรรคยังไม่มีหน้าที่ตามมาตรา ๓๕ นั้น จึงมีอจรับฟังได้

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า หัวหน้าพรรคชานาพัฒนาประเทศมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรค ฯ ได้แล้ว จึงขอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ยุบพรรคได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และในเมื่อมีเหตุตามคำร้องที่สองให้ยุบพรรค ฯ ได้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่ามีเหตุตามคำร้องที่หนึ่งของนายทะเบียนให้ยุบพรรค ฯ ได้อีกด้วยหรือไม่

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ