

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเอกภาพ

ความเป็นมา

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเอกภาพตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กรณีที่พรรคเอกภาพไม่ได้รายงานการดำเนินกิจการของพรรคตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กล่าว ต่อมาในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๕ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องเพิ่มเติมขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเอกภาพกรณีที่พรรคไม่ได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ในคำวินิจฉัยที่ผ่านมาหลายคดี ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอมาตลอดว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ในการสั่งยุบพรรคการเมืองตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอ เรื่องให้พิจารณาตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ถึงแม้ว่าคำวินิจฉัยส่วนคนที่ผ่านมาข้าพเจ้าจะได้แสดงความเห็นที่ต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ก็ตาม แต่โดยที่ตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันทุกองค์กรของรัฐ ข้าพเจ้าจึงจำเป็นต้องยึดถือและปฏิบัติตามบรรทัดฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางไว้ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจรับคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองในกรณีนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

อย่างไรก็ดี อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น จะต้องตีความโดยเคร่งครัดว่าเป็นเพียงอำนาจในการสั่งให้ยุบพรรคการเมืองและเฉพาะในกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า

หัวหน้าพรรคการเมืองใดได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองใดหรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการที่นายทะเบียนจะนำคำวินิจฉัยไปเป็นหลักฐานในการเรียกค่าปรับจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าได้ละเมิดบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น

คำวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงตามคำร้องที่หนึ่งมีอยู่ว่า พรรคเอกภาพมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว พรรคเอกภาพไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ หัวหน้าพรรคเอกภาพได้ชี้แจงว่า “ข้อ ๑ ...วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นวันสุดท้ายของการแจ้ง ตรงกับวันเสาร์ซึ่งเป็นวันหยุดราชการ เจ้าหน้าที่ของพรรคเอกภาพผู้รับผิดชอบได้โทรศัพท์สอบถามสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าวันสุดท้ายของการแจ้งคือวันใด คำตอบก็คือ วันจันทร์ที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่พรรคเอกภาพกำหนดตารางเวลาให้หัวหน้าพรรคลงนามเพื่อแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ

“ข้อ ๒ วันจันทร์ที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ หัวหน้าพรรคเอกภาพติดภารกิจที่จังหวัดชัยนาท และในตอนเย็นวันดังกล่าวได้เดินทางไปทำภารกิจต่อที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยขึ้นรถไฟที่บ้านดาคี และเดินทางกลับจากเชียงใหม่มาถึงกรุงเทพ ฯ ในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๔ โดยเครื่องบินเป็นเหตุให้ไม่มีผู้มีอำนาจลงนามในรายงานการดำเนินงานของพรรคเอกภาพ รองหัวหน้าพรรคซึ่งมีคนเดียวได้ยื่นใบลาออกไปเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๔

“ข้อ ๓ พรรคเอกภาพ โดยหัวหน้าพรรค ได้ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารอีกครั้งในวันจันทร์ที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๔ และได้ลงนามแจ้งผลการดำเนินงานให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบในวันอังคารที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔

“เพราะฉะนั้น ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ดังนี้

“... เมื่อพ้นกำหนดเวลาที่พรรคการเมืองต้องรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน พรรคเอกภาพได้ดำเนินการให้เป็นไปตาม นัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงไม่มีเหตุให้ยุบพรรคเอกภาพตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑”

พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. รายงานการดำเนินกิจการของพรรค (แบบ ท.พ. ๘) ที่ผู้ถูกร้องส่งให้นายทะเบียนนั้น ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งเลยกำหนดเวลา คือวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๔ (วันที่ ๓๑ มีนาคม เป็นวันเสาร์หยุดราชการ) ที่ผู้ถูกร้องจะต้องแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบแล้ว

๒. คำชี้แจงของผู้ถูกร้องที่ว่าตนติดภารกิจอยู่ในต่างจังหวัดและเดินทางกลับถึงกรุงเทพ ฯ เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๔ อันเป็นเหตุให้ไม่มีผู้มีอำนาจลงนามในรายงาน ฯ ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น เป็นคำชี้แจงที่ฟังไม่สมเหตุสมผล เพราะผู้ถูกร้องน่าจะได้อำนาจให้กรรมการผู้ใดคนหนึ่งทำการ แทนตนได้ในการลงนามในรายงาน ฯ ที่จะส่งถึงนายทะเบียน อนึ่ง พรรคเอกภาพก็ได้เคยจัดทำรายงาน เช่นเดียวกันนี้ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และแจ้งให้นายทะเบียนทราบทันภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ มาก่อนแล้ว กอปรกับในครั้งนี้นายทะเบียนยังมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เดือนพรรคการเมืองรวม ๓๕ พรรคซึ่งมีพรรคเอกภาพรวมอยู่ด้วย ให้ดำเนินการตามบทบัญญัติ ของกฎหมายในเรื่องนี้ จึงเป็นเรื่องที่ผู้ถูกร้องน่าจะได้ตระหนักถึงหน้าที่และเตรียมการล่วงหน้า และ จัดตารางการปฏิบัติงานของตนไว้ให้สามารถส่งรายงาน ฯ ได้ทันกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อกฎหมายให้เวลานานถึง ๓ เดือน สำหรับการส่งรายงาน ฯ ดังกล่าว แต่ผู้ถูกร้องหาได้กระทำเช่นนั้นไม่ จึงเป็นเหตุที่ทำให้ไม่สามารถส่งรายงาน ฯ ทันกำหนดเวลา

๓. ข้อต่อสู้ทางกฎหมายของผู้ถูกร้องดูเหมือนจะมีอยู่ว่า พรรคได้ดำเนินการให้เป็นไปตามนัย มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ แล้ว เนื่องจากพรรคได้จัดทำรายงาน ฯ เสร็จเรียบร้อยภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญอันดับแรก แต่สิ่งที่ล่าช้ากว่ากำหนด คือ การลงนามในรายงาน ฯ ของผู้ถูกร้องเท่านั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ทั้งนี้ ย่อมหมายความว่า หัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่ ๒ ประการ คือ ๑) จัดทำรายงานตามแบบ ท.พ. ๘ ที่นายทะเบียน เป็นผู้กำหนด และ ๒) แจ้งให้นายทะเบียนทราบเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ โดยหัวหน้าพรรค จักต้องปฏิบัติตามหน้าที่ทั้งสองประการนี้ให้แล้วเสร็จภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้อง ต่อสู้ว่า “เมื่อพ้นกำหนดเวลาที่พรรคการเมืองต้องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน พรรคเอกภาพได้ดำเนินการให้เป็นไปตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่มีเหตุให้ยุบพรรคเอกภาพ...” นั้น เป็นข้ออ้างที่ขัดแย้งกันเองในตัว

เพราะ “เมื่อพ้นกำหนดเวลา” แล้ว ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่พรรค ฯ จะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ได้ เนื่องจากในการดำเนินการให้ถูกต้องตามนัยบทบัญญัติดังกล่าวนั้น ผู้ถูกร้องจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนทั้ง ๒ ประการ ภายในกำหนดเวลา ที่กฎหมายบัญญัติคือ ภายในเดือนมีนาคม มิใช่เมื่อพ้นกำหนดเวลานั้นแล้ว ข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องฟังไม่ขึ้น

ที่กล่าวมานี้อาจมองดูได้ว่า เป็นการตีความและใช้บังคับมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ในลักษณะที่เคร่งครัดและเข้มงวดเกินความเหมาะสมพอดี เกี่ยวกับเรื่องนี้ข้าพเจ้าก็ต้องขอชี้แจงว่าสิ่งที่เข้มงวดมากได้แก่ ตัวบทบัญญัติมาตรา ๓๕ ที่กล่าวเอง ซึ่งในถ้อยคำที่ใช้ก็ดี หรือในทางเจตนารมณ์ที่ปรากฏจากบริบทของกฎหมายก็ดี ไม่เปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในลักษณะที่ยืดหยุ่นตามพฤติการณ์แห่งคดีได้ และศาลรัฐธรรมนูญก็มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอยู่แล้วด้วย

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงเห็นว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะมีคำสั่งยุบพรรคเอกภาพได้ตามคำร้องของนายทะเบียนตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ดังกล่าว และในเมื่อพรรคเอกภาพถูกยุบได้ด้วยเหตุดังกล่าวแล้วก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยคำร้องเพิ่มเติมของผู้ร้องที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ ขอให้ยุบพรรคเอกภาพกรณีที่พรรคไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคได้อีกด้วยเช่นกัน

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ