

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาศัพท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๕

วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐ

สรุปข้อเท็จจริง

๑. นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคไทยมหารัฐไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง เลขที่ ๕/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ พรรคไทยมหารัฐ จึงเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมากกว่าเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๓

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี

ปรากฏว่าเมื่อพ้นกำหนดเวลาภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ที่พรรคไทยมหารัฐต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ผ่านมา พรรคไทยมหารัฐไม่แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมีหนังสือที่ ลต ๐๐๐๔/๗๑๕ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐ ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องไว้พิจารณา แล้วแจ้งให้พรรคไทยมหารัฐชี้แจง

๓. พรรคไทยมหารัฐ โดยนายคณิน บุญสุวรรณ หัวหน้าพรรค ส่งคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

๓.๑) คำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐ ซึ่งจะมีผลให้หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคต้องห้ามมิให้ยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคใหม่ และเป็นกรรมการบริหารในพรรคการเมืองใดเป็นเวลา ๕ ปี ทั้งยังถูกดำเนินคดีเพื่อเปรียบเทียบปรับด้วยนั้น เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๖๓ ทั้งยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๑) และมาตรา ๓๒๘ (๒)

๓.๒) ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นหัวหน้าพรรค และเจ้าหน้าที่พรรคไม่เคยได้รับหนังสือเตือนตามที่ กกต. อ้างผ่านสื่อมวลชน และไม่เคยได้รับแจ้งให้หัวหน้าพรรคไปชี้แจงก่อนที่ กกต. จะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ในทางกลับกันเจ้าหน้าที่พรรคได้ติดตามสอบถามเจ้าหน้าที่ กกต. ก็ได้รับคำตอบว่าพรรคไทยมหารัฐมิได้มีชื่ออยู่ในบัญชีพรรคการเมืองที่จะต้องส่งรายงานผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามพรรคไทยมหารัฐได้จัดทำรายงานการดำเนินงานจนเกือบจะเสร็จสมบูรณ์ และได้มีการพิจารณารับรองรายงานดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๕ เพียงแต่มิได้จัดส่งให้ กกต. เนื่องจากความเข้าใจผิดข้างต้น

๓.๓) ความคลาดเคลื่อนล่าช้าในการส่งรายงานผลการดำเนินการประจำปีของพรรคไทยมหารัฐดังกล่าวนี้ ก็เป็นเพราะเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ กกต. ให้คำแนะนำและตีความพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ ในทำนองว่าพรรคไทยมหารัฐเพิ่งได้รับการจัดตั้งเรียบร้อยหลังจากที่ได้จัดตั้งสาขาพรรคครบทั้ง ๕ ภาค เพราะ กกต. เพิ่งตอบรับเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ พรรคจึงเชื่อว่ายังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปี

แม้ก่อนหน้านั้น เมื่อนายแสวง บุญมี ผู้อำนวยการฝ่ายปฏิบัติการสนับสนุนของ กกต. พร้อมทั้ง นายพงษ์พันธ์ สายซ่งทอง พนักงาน กกต. มาตรวจเยี่ยมพรรคไทยมหารัฐและตรวจสอบทะเบียนสมาชิกพรรคไทยมหารัฐ เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๔ ก็มีได้กล่าวเตือนหรือเอ่ยถึงเรื่องดังกล่าว

๓.๔) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดดังนี้

(๑) ให้ยกคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐ เนื่องจากเป็นคำสั่งลงโทษพรรคการเมืองที่รุนแรงเกินกว่าเหตุ ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๖๓ ทั้งยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๑) และมาตรา ๓๒๘ (๒)

(๒) พรรคไทยมหารัฐไม่มีเจตนา ทั้งยังไม่มีเหตุจงใจใดๆ เลยที่จะกระทำผิดกฎหมาย

๔. นายธีรศักดิ์ วรรณสุต นายทะเบียนพรรคการเมือง ได้ส่งหนังสือคำร้องเพิ่มเติม ที่ ลต ๐๐๐๔/๑๐๒๘ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ สรุปได้ดังนี้

๔.๑) ในขั้นตอนการจัดตั้งพรรคการเมือง เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคไทยมหารัฐไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ แล้วได้แจ้งให้พรรคไทยมหารัฐทราบ และจัดส่งคู่มือการปฏิบัติงานของพรรคการเมือง เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงาน ซึ่งในคู่มือดังกล่าว มีวิธีการในการจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองพร้อมทั้งบทกำหนดโทษไว้อย่างชัดเจน

๔.๒) ได้จัดให้มีโครงการต่างๆ เพื่อให้คำแนะนำ และพัฒนาบุคลากรของพรรคการเมืองเป็นประจำทุกปี โดยจัดสัมมนา ฝึกอบรม และพบปะกับบุคคลของพรรคการเมืองอย่างสม่ำเสมอ

๔.๓) ในคราวประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมือง ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ได้มีการแจ้งเตือนให้ที่ประชุมทราบว่าพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันสิ้นปีปฏิทิน หัวหน้าพรรคการเมืองจะต้องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี แต่มีข้อสังเกตว่าในคราวประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมือง ครั้งที่ ๕/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๓ และครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ พรรคไทยมหารัฐไม่ส่งผู้แทนพรรคเข้าประชุมแต่อย่างใด ทั้งที่ได้รับหนังสือเชิญประชุมแล้ว

๔.๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนให้ยกเว้นสำหรับพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทินข้อเท็จจริงปรากฏว่า พรรคไทยมหารัฐได้รับจดแจ้งการจัดตั้งในวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ดังนั้นจะอ้างตามความเข้าใจของเจ้าหน้าที่พรรคไทยมหารัฐ ซึ่งตีความว่าได้รับจัดตั้งในวันที่มีสาขาครบ ๔ ภาค ตามมาตรา ๒๕ คือวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ ย่อมขัดกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ เพราะเป็นคนละกรณีและคนละขั้นตอน และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองแล้ว เจ้าหน้าที่พรรคไทยมหารัฐได้สอบถามนายสุเทพ พรหมวาส ในเรื่องดังกล่าว และได้ชี้แจงให้เจ้าหน้าที่พรรคเข้าใจ เพื่อให้พรรคส่งรายงานการดำเนินกิจการต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองแต่จากการตรวจสอบเอกสารรายงานการดำเนินกิจการของพรรคไทยมหารัฐ ซึ่งลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ มีข้อสังเกตว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับเอกสารดังกล่าวในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ หลังจากวันจัดทำรายงานถึงเดือนเศษ

๔.๕) ในกรณีที่อ้างว่าพรรคไทยมหารัฐได้ติดต่อกับนางสาวนภสร กนกเกียรติ์ พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า พรรคไทยมหารัฐไม่มีชื่อในบัญชีที่ต้องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๕ นั้น พรรคการเมืองจะยกเป็นข้อแย้งเพื่อปิดความรับผิดชอบของพรรคการเมืองไม่ได้

๔.๖) ในกรณีที่อ้างว่านายแสวง บุญมี ผู้อำนวยการฝ่ายปฏิบัติการสนับสนุนและพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกไปตรวจทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองแล้วไม่ได้แนะนำในเรื่องการจัดทำรายงาน ฯ นั้น ถือว่าการตรวจติดตามงานของนายแสวง บุญมี เป็นการติดตามการจัดทำ

ทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองและการรับสมัครสมาชิกพรรคตามมาตรา ๓๔ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับรายงานการดำเนินกิจการ และเจ้าหน้าที่พรรคไม่ได้ปรึกษาหารือหรือสอบถามปัญหาเกี่ยวกับกรณีตามมาตรา ๓๕ แต่อย่างใด

๕. เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๔ พรรคไทยมหารัฐ โดยนายคณิน บุญสุวรรณ ขอชี้แจงเพิ่มเติมข้อกล่าวหาโดยมีความประสงค์ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญเรียกผู้เกี่ยวข้อง กับผู้ร้องและผู้ถูกร้องรวม ๖ คน มาสอบสวน

๖. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้ประสานกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในประเด็นข้อสงสัยเกี่ยวกับพรรคไทยมหารัฐ ดังนี้

๖.๑) หลังนายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐแล้ว พรรคไทยมหารัฐได้กระทำการใดอันจะเป็นเหตุให้ยุบพรรคได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ อีกหรือไม่นั้น ได้รับแจ้งว่าไม่มี เนื่องจากพรรคไทยมหารัฐได้ดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน เช่น จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ส่งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๕ แจ้งคำสั่งพรรค เรื่องมอบอำนาจให้เลขาธิการพรรคปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรค เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๕ เป็นต้น

๖.๒) นายคณิน บุญสุวรรณ ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคไทยมหารัฐ ถูกต้องหรือไม่ และมีผลตั้งแต่วันที่ใดนั้น ได้รับแจ้งว่านายคณิน บุญสุวรรณ พ้นจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคไทยมหารัฐตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๕ โดยนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวแล้ว ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕

๗. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญรับหนังสือลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ จากผู้ทำการแทนหัวหน้าพรรคไทยมหารัฐ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญรอการวินิจฉัยกรณีนี้ไปก่อน เพราะนายคณิน บุญสุวรรณ มีหนังสือลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๕ ร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๘๐ โดยหวังว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อพรรค

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ จึงประสานงานไปและได้รับแจ้งจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าหลังจากได้รับหนังสือร้องเรียนฉบับดังกล่าว ทางสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ได้ติดต่อขอข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อประกอบการพิจารณา ขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ เพื่อทำความเข้าใจเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาต่อไป

๘. การออกนั้งพิจารณา

ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดศาลเพื่อให้คู่กรณีมาเบิกความเมื่อวันที่ ๑๒ และ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ และคู่กรณีได้ยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดีมีสาระสำคัญ ดังนี้

๘.๑) ฝ่ายผู้ถูกร้อง

นางสาวนวนนิจ หงษ์วิวัฒน์ เลขานุการพรรคไทยมหารัฐ รั้งมอบอำนาจจากผู้ทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรค นางชนพร ปราวิน เจริญฤทธิพรรค นายสากล ศรีเดชสุขแสง อดีตเลขานุการพรรค นางสาวสุพร วงศ์คุ้มสิน โฆษกพรรค และอดีตเจริญฤทธิพรรค ให้การสอดคล้องกันและกันว่า เข้าใจว่าพรรคเพิ่งจัดตั้งมีความถูกต้องสมบูรณ์เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ พรรคไม่เคยได้รับหนังสือเตือนจากสำนักงาน กกต. ดังที่สำนักงานได้อ้าง เมื่อสงสัยว่าพรรคต้องส่งรายงานประจำปีหรือไม่ ก็ได้ให้นายสากล ศรีเดชสุขแสง โทรศัพท์สอบถามจากนางสาวนภสร กนกเกียรติธนา เจ้าหน้าที่ของสำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งเคยติดต่อประสานงานกันเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ได้รับคำตอบว่าพรรคไทยมหารัฐไม่อยู่ในรายชื่อที่ต้องส่งรายงานประจำปี (อาจเป็นเหตุที่ไม่ได้รับหนังสือเตือน) เมื่อนางสาวสุพร วงศ์คุ้มสิน พบกับนายสุเทพ พรหมวาส รองผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมือง ฯ ในการสัมมนาเมื่อวันที่ ๒๕ - ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ ยังได้ถามว่าพรรคไทยมหารัฐต้องส่งรายงานประจำปีหรือไม่ นายสุเทพ พรหมวาส ได้ตอบว่า “บวกดีกว่าลบ” ทำเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดก็ไม่เสียหาย ทางพรรคจึงมาจัดทำรายงาน และได้มีการตรวจแก้ไขให้สมบูรณ์ จึงส่งถึงสำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ปรากฏว่านายทะเบียนพรรคการเมืองยอมรับรายงานนี้ แต่ต่อมาวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้สั่งยุบพรรคไทยมหารัฐ

นอกจากนี้ พรรคไทยมหารัฐ โดยนางสาวนวนนิจ หงษ์วิวัฒน์ ยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดีมีสาระเพิ่มเติมว่าพรรคไม่มีเจตนาไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรค เพราะพรรคมีกิจกรรมต่อเนื่องในการหาสมาชิกและสาขาพรรคจนครบเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ พรรคไม่มีมูลเหตุใดๆ ที่จะทำผิดกฎหมายและมีได้เพิกเฉยเมื่อได้รับคำแนะนำว่า “บวกดีกว่าลบ” ก็รีบจัดทำส่งให้ (ในคำชี้แจงตอนก่อนๆ) และพรรคมีความจริงใจจะดำเนินการทางการเมือง จึงหาสมาชิกได้ถึง ๓๐๐,๐๐๐ คน และส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งถึง ๘๐ คน ทั้งพรรคมิได้ขอเงินสนับสนุนจาก กกต. จึงไม่มีประโยชน์อะไรที่จะทำผิดจนจะถูกยุบพรรค เห็นว่าคำร้องขัดต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ไม่ส่งเสริมพรรคการเมือง จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ มาตรา ๖๓ และ มาตรา ๓๒๘ (๑) และ (๒)

๘.๒) ฝ่ายผู้ร้อง

(๑) นางสาวนภสร กนกเกียรติชนา เจ้าพนักงานการเลือกตั้ง ๓ ฝ่ายพัฒนา พรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ มีหน้าที่ธุรการทั่วไป รวมทั้งรับ - ส่งหนังสือ จัดประชุม สัมมนา และฝึกอบรม และพิมพ์วารสาร ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักกิจการ พรรคการเมือง ฯ ผู้อำนวยการฝ่าย และหัวหน้ากลุ่มงาน ให้การว่าไม่ทราบเรื่องการส่งเอกสารว่าผิดพลาด หรือไม่ เพราะฝ่ายอื่นส่งหนังสือมาให้ตนนำส่งไปรษณีย์เท่านั้น เรื่องเกี่ยวกับรายงานผลการดำเนินกิจการ ของพรรคการเมืองไม่เคยมีพรรคใดโทรศัพท์ไปสอบถาม ไม่เคยได้รับโทรศัพท์ หรือให้คำปรึกษากับ นายสากล ศรีเดชสุขแสง เพราะไม่รู้จักกับเจ้าหน้าที่ของพรรคไทยมหารัฐ

(๒) นายสุเทพ พรหมวาส รองผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เบิกความรับว่าเป็นผู้บังคับบัญชา ของนางสาวนภสร กนกเกียรติชนา และรับว่านางสาวสุพร วงศ์คุ้มสิน ผู้แทนพรรคไทยมหารัฐ ได้สอบถาม ตนจริงว่าพรรคไทยมหารัฐต้องส่งรายงานการดำเนินกิจการพรรคการเมืองประจำปีหรือไม่ แต่ นางสาวสุพร วงศ์คุ้มสิน จำไม่ได้ว่าพรรคไทยมหารัฐจดแจ้งการจัดตั้งเมื่อใดครบเก้าสิบวันหรือไม่ จึงตอบว่า “บวกดีกว่าลบ” กฎหมายกำหนดให้ทำอะไรก็ต้องทำถ้าไม่ทำอาจเกิดผลร้าย ถ้าจำไม่ได้ ว่าพรรคตั้งเมื่อใดก็ยังตอบให้ชัดเจนไม่ได้ว่าต้องรายงานหรือไม่ ส่วนการที่พรรค ฯ อ้างว่านางสาวนภสร กนกเกียรติชนา แนะนำว่าไม่ต้องส่งก็ได้ นั้น นายสุเทพ พรหมวาส ได้พยายามสอบถามจากนางสาวนภสร กนกเกียรติชนา ในระหว่างพักการประชุมจริง แต่ไม่ได้รับคำตอบ แต่นางสาวสุพร วงศ์คุ้มสิน เบิกความว่า นางสาวนภสร กนกเกียรติชนา ยกมือยอมรับว่าเป็นผู้ตอบ แต่คำให้การของนางสาวนภสร กนกเกียรติชนา ว่าไม่ได้ยกมือบอกนายสุเทพ เพราะตนกำลังลงทะเบียนผู้เข้าร่วมประชุมอยู่ ในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๕ ช่วงเวลาประมาณ ๑๐.๐๐ น.

ส่วนคำแถลงการณ์ปิดคดีของนายทะเบียนพรรคการเมืองลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ มีเนื้อความตรงกับคำร้องและคำเบิกความข้างต้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๑. มาตรา ๓๕

“ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบ ปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบ

ภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน”

๒. มาตรา ๖๕

“พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน
- (๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕
- (๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง
- (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือ

มาตรา ๖๒

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

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

ข้อพิจารณา

ก. กรณีนี้เป็นการโต้แย้งในประเด็นข้อเท็จจริง โดยพรรคไทยมหารัฐเข้าใจว่า

(๑) พรรคเพิ่งตั้งสาขาครบสี่ภาค เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ ดังนั้นจึงคิดว่าพรรคยังจัดตั้งไม่ครบ ๕๐ วันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน ๒๕๕๓ จึงไม่ต้องทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคแจ้งต่อนายทะเบียน

(๒) ในการติดต่อกับพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ของพรรคไทยมหารัฐได้รับคำตอบว่าไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคที่จะต้องรายงาน ฯ ให้นายทะเบียน จึงไม่ยื่นรายงาน ฯ ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔

(๓) ความเข้าใจผิดนี้ทำให้พรรคไม่รีบร้อนส่งคำชี้แจงต่อนายทะเบียนจนถึงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จึงได้จัดส่ง และนายทะเบียนพรรคการเมืองก็ได้ยอมรับไป โดยพรรคได้จัดทำแล้วเสร็จตั้งแต่วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ ภายหลังจากได้รับคำแนะนำให้จัดทำ

(๔) พรรคได้มีการติดต่อสัมพันธ์กับสำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมืองเสมอมาดังเช่นกรณีนายแสวง บุญมี และคณะไปตรวจเยี่ยมพรรค เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๕ ก็มีได้กล่าวตักเตือนแต่อย่างใด

ในประเด็นข้อเท็จจริงเหล่านี้ นายทะเบียนพรรคการเมืองก็สามารถชี้แจงตอบโต้ได้ทุกประเด็น ส่วนคำให้การในระหว่างการออกนั่งพิจารณาเห็นว่าพยานฝ่ายผู้ถูกร้องหลายปากให้การสอดคล้องกันดี น่าเชื่อถือได้ว่าคำให้การฝ่ายผู้ร้องซึ่งมีลักษณะแบ่งรับแบ่งสู้ กรณีนางสาวนภสร กนกเกียรติยา ยอมรับว่าเป็นผู้แนะนำพรรคว่าไม่ต้องส่งรายงานก็ได้ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้สืบสวนจนได้ความจริงแต่อย่างใด รวมความว่าข้อเท็จจริงยังไม่ชัดเจน

ข. การพิจารณาจากเหตุแวดล้อม มีข้อควรพิจารณา ดังนี้

(๑) พรรคไทยมหารัฐมีความตั้งใจจะดำเนินการทางการเมืองอย่างจริงจัง ได้จัดตั้งสาขาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งและหาสมาชิกได้ถึง ๓๐๐,๐๐๐ คน ในช่วงเดือนธันวาคม ๒๕๕๓ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๕๔ และยังคงดำเนินการอยู่แม้ภายหลังการถูกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบแล้ว จึงไม่มีเหตุอันใดที่พรรคจะจงใจไม่ส่งรายงานการดำเนินกิจการประจำปี ๒๕๕๓ เพราะมิใช่เรื่องยุ่งยาก หรือมีเหตุให้ต้องปิดบังทั้งนายทะเบียนพรรคการเมืองก็มีได้ชี้ให้เห็นเหตุจูงใจเหล่านี้ จึงมีข้อนำพิจารณาว่าพรรคมีเจตนาไม่ส่งรายงานการดำเนินกิจการต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง จนถึงขั้นสมควรจะถูกลงโทษหรือไม่

(๒) เมื่อตรวจสอบจากตัวบทบัญญัติมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้วจะเห็นว่า มาตรานี้มีได้กล่าวถึง “เจตนา” ไว้เลย แต่ระบุว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ... และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ” ส่วนมาตรา ๖๕ วรรคแรกก็ระบุเพียงว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ... (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ... ๓๕ ...” นอกจากนั้นมาตรา ๖๕ วรรคสองยังกำหนดว่า “... เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้น... ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น” อันเป็นการปิดประตูมิให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้ดุลพินิจใดๆ ได้เลย ซึ่งเป็นการปิดกั้นอย่างยิ่ง เพราะหากศาลจะต้องสั่งยุบพรรคตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองพบเหตุให้ยุบแล้ว ก็ควรจะยุบไปได้เลยไม่จำเป็นต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาอีก

(๓) นอกจากนี้หากจะตีความโดยยึดตัวอักษรเคร่งครัด นายทะเบียนพรรคการเมืองก็ไม่ต้องส่งหนังสือให้พรรคใดๆ ชี้แจงเหตุผลของการไม่ส่งรายงานการดำเนินกิจการ หรือเมื่อรายงานนั้นไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด ทั้งพรรคก็ไม่ต้องชี้แจงด้วย เพราะไม่ว่าก็จะต้องถูกยุบอยู่แล้วถ้าไม่ส่งรายงานภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ของทุกปี

การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้พรรคต่างๆ ซึ่งแจ้ง ก็น่าจะเป็นไปเพื่อจะได้ทราบปัญหาว่าพรรคมีความตั้งใจเจตนาไม่ส่งรายงาน ฯ หรือมีข้อขัดข้องอย่างไร เพราะเจตนารมณ์ของมาตรา ๓๕ ก็คือ เพื่อมีข้อมูลให้นายทะเบียนพรรคการเมืองนำไป “ประกาศให้สาธารณชนทราบ” กล่าวอีกนัยหนึ่งมาตรา ๓๕ ไม่มีเจตนาจะให้ยุบพรรคการเมืองที่ไม่ส่งรายงาน ฯ หรือส่งไม่ถูกต้อง

ดังนั้นบทบัญญัติในมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) จึงขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๓๕ เสียเอง การยุบพรรคเพราะเหตุหาสมาชิกได้ไม่ครบ ตั้งสาขาได้ไม่ครบ หรือใช้จ่ายเงินอุดหนุนผิดยังชอบธรรมกว่า

(๔) การวินิจฉัยชี้ขาดในข้อเท็จจริงว่าพรรคไทยมหารัฐฝ่าฝืนมาตรา ๓๕ หรือไม่ควรเป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะวินิจฉัยตามมาตรา ๑๔๕ (๓) แห่งรัฐธรรมนูญ ไม่ควรเป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่อยู่ห่างไกลเหตุการณ์และไม่มีเครื่องมือจะพิสูจน์ความจริงได้

(๕) พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญที่รัฐธรรมนูญสนับสนุนให้ก่อตั้งขึ้นได้ง่ายตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ทั้งยินดีให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ รวมทั้งด้านการเงินตามมาตรา ๓๒๘ (๑) (๒) (๔) และ (๕) โดยไม่มีมาตราใดที่แสดงว่าต้องการให้ยุบได้โดยง่ายเพียงแต่ไม่ส่งรายงานการดำเนินงาน เพราะแม้แต่จะมีพฤติการณ์ในทางล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันเป็นความผิดรุนแรง ก็ยังเพียงแต่ให้อัยการสูงสุดสอบสวนและแจ้งให้ศาลรัฐธรรมนูญตั้งคดีก่อนจะสั่งยุบได้ตามมาตรา ๖๓ แห่งรัฐธรรมนูญ

แม้แต่พรรคการเมืองซึ่งถือว่าเป็นสถาบันสำคัญของระบอบประชาธิปไตยจะมีพฤติกรรมการจัดองค์การและการบริหารภายในที่ไม่เป็นประชาธิปไตยดังที่บัญญัติในมาตรา ๔๗ ก็ยังยุบไม่ได้แต่เพียงสั่งให้หมดหรือข้อบังคับนั้นยกเลิกไป

คำวินิจฉัย

จากการพิจารณาในแง่มุมต่างๆ ข้างต้นแล้ว เห็นว่า

๑. การที่พรรคไทยมหารัฐส่งรายงานการดำเนินงานของพรรคแก่นายทะเบียนพรรคการเมืองล่าช้านั้นจะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๕ หรือไม่ และมีเงื่อนไขหรือช่วงเวลาให้ส่งและแก้ไขรายละเอียดเพียงใดเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถตรวจสอบได้เอง แม้จะมีการสอบปากคำเพิ่มเติมแล้วแต่ละฝ่ายก็ยังยืนยันข้อโต้แย้งฝ่ายของตน ดังนั้นนายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้โอกาสให้พรรคได้ชี้แจงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ก่อนส่งศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์ให้พรรคส่งรายงานการดำเนินกิจการต่อนายทะเบียน เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ไม่ใช่บทบัญญัติที่ต้องการจะยุบพรรค ในทางปฏิบัติปรากฏว่านายทะเบียนพรรคการเมืองได้เคยผ่อนปรนเรื่องกำหนดส่งฉบับสมบูรณ์ โดยจะขอให้พรรคต่างๆ ส่งรายงานที่สมบูรณ์เหมาะสมแก่การนำไปประกาศ แต่กรณีนี้นายทะเบียนพรรคการเมืองมิได้ให้เวลาพรรคได้ส่งและปรับปรุงรายงาน ฯ ตามสมควร

๓. ถ้ามาตรา ๓๕ ต้องการจะลงโทษพรรคการเมืองที่ส่งรายงานการดำเนินกิจการล่าช้ากว่ากำหนดอย่างเฉียบขาดก็ต้องระบุให้ชัดเจน เพราะเป็นโทษหนัก

ดังนั้นจึงเห็นควรให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตามมาตรา ๑๔๕ (๓) แห่งรัฐธรรมนูญก่อน และควรดำเนินการให้พรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการที่ถูกต้องสมบูรณ์เหมาะสมแก่การนำไปประกาศแก่สาธารณชนทราบเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจทางการเมืองได้ถูกต้องอันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปและมาตรา ๔๗ โดยเฉพาะจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ส่วนประเด็นที่พาดพิงที่ร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ หลายมาตราขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหลายมาตรานั้น ยังจะไม่พิจารณาเพราะมิได้เป็นประเด็นต่อผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ