

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘ - ๙/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๕๑/๒๕๕๓

วันที่ ๒๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย ตามคำร้องทั้งสองมีประเด็นต้องวินิจฉัย ดังนี้

๑. พรรคเพื่อเกษตรกรไทย (ผู้ถูกร้อง) มีเหตุให้ถูกยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือไม่
๒. กรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว กรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องต้องยุบไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งยังไม่ถึงเก้าสิบวัน นับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน และวรรคสองบัญญัติว่า เมื่อครบระยะเวลาการรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว หากพรรคการเมืองใดยังไม่รายงาน ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วยังมิได้รายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้นายทะเบียน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น ซึ่งการรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่ได้ดำเนินการในรอบปีที่ผ่านมา มาตรา ๒๘

วรรคสอง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง หากพรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น และห้ามผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปี นับตั้งแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นยุบไป ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

ในกรณีนี้มีประเด็นต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า นายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องขอด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง หรือไม่

ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณามีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ๒ คำร้อง ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

๑. ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๕๓ เป็นกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และตรวจสอบพบว่าในการประชุมใหญ่สามัญ/วิสามัญของพรรคผู้ถูกร้อง ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๒ การมอบอำนาจของประธานสาขาพรรคจำนวน ๑๐ สาขา ให้นางสาวธนพร สุขขำ เหมัญญิกพรรคเป็นผู้รับมอบอำนาจแต่เพียงผู้เดียว ไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้อง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๖๔ ซึ่งกำหนดว่าให้ประธานสาขาพรรคเข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรค หากประธานสาขาพรรคไม่สามารถเข้าร่วมประชุมใหญ่ได้ ให้รองประธานสาขาพรรค หรือกรรมการสาขาพรรคคนใดคนหนึ่ง เข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรคแทนก็ได้ และมีสมาชิกพรรคของผู้ถูกร้องที่สามารถตรวจสอบความเป็นสมาชิกได้จำนวน ๙๐ คน จากผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้องจำนวน ๒๐๗ คน การประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้องจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงถือได้ว่าการรับรองรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้ร้องได้แจ้งให้ผู้ถูกร้องให้ดำเนินการจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ผู้ถูกร้องไม่ได้ดำเนินการตามที่ผู้ร้องสั่งการแต่อย่างใด ต่อมาในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ผู้ร้องเห็นชอบให้มีการดำเนินการยุบพรรคผู้ถูกร้องและนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต ๐๔๐๑ (ฝปก.) /๑๒๙๔ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติครั้งที่ ๕๘/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ เห็นชอบให้ผู้ร้องดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้อง ต่อมาผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ เห็นว่า ผู้ร้องได้ทราบถึงเหตุให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองอันมีเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นคำร้องพ้นระยะเวลาสิบห้าวันที่กฎหมายกำหนด กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องจึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง จึงให้ยกคำร้องนี้

๒. ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรื่องพิจารณาที่ ๕๑/๒๕๕๓ เป็นกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ลต (ทบพ.) ๐๔๐๑/ว ๑๖๔ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ให้ผู้ถูกร้องรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งผู้ถูกร้องได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ เมื่อครบระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ผู้ถูกร้องไม่ได้ส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ร้องมีหนังสือ ที่ ลต (ทบพ.) ๐๔๐๑/ว ๖๐๘ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ แจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และให้แจ้งต่อผู้ร้องภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้ถูกร้องมิได้ส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ร้องจึงได้มีหนังสือ ที่ ลต (ทบพ.) ๐๔๐๑/๑๓๑๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๓ ให้ผู้ถูกร้องชี้แจงเหตุผลผลการไม่รายงาน

การดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกร้องก็ไม่ได้ชี้แจงเหตุผลการไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่อย่างใด

ผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ในกรณีไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มี คำวินิจฉัยคดีนี้ ดังนั้นยังคงถือได้ว่าผู้ถูกร้องยังคงมีสถานภาพความเป็นพรรคการเมืองอยู่ จึงต้องมีหน้าที่ รายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ถูกร้องไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรค ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยไม่มีเหตุอันสมควร การกระทำดังกล่าว เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้ร้องจึงเห็นชอบให้มีการดำเนินการยุบพรรค ผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต ๐๔๐๑ (ฝพก.)/๓๐๓๙ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติครั้งที่ ๑๔๐/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบให้ผู้ร้องดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้อง ต่อมาผู้ร้อง ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ เห็นว่า ผู้ร้อง ได้ทราบถึงเหตุให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองอันมีเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นคำร้องภายใน กำหนดระยะเวลาสิบห้าวันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง

ในประเด็นพรรคผู้ถูกร้องมีเหตุให้ถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือไม่นั้น ข้อเท็จจริง ตามคำร้องปรากฏว่าผู้ถูกร้องมิได้รายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้ผู้ร้อง ทราบตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งผู้ร้องได้แจ้งให้ ผู้ถูกร้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด แม้ว่าคดีนี้ ผู้ร้องจะได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องกรณีไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรค ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว แต่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญ

ยังไม่มีคำวินิจฉัยในคดีดังกล่าวจึงยังถือได้ว่าพรรคผู้ถูกร้องยังคงมีสภาพความเป็นพรรคการเมืองอยู่ การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของพรรคจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อกล่าวหาพร้อมทั้งเอกสารหลักฐาน เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ผู้ถูกร้องมิได้ชี้แจงข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไร เห็นว่า บทบัญญัติของมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่บังคับให้พรรคการเมืองที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา แล้วแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี หากพรรคการเมืองมิได้รายงาน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้นได้ การที่ผู้ถูกร้องไม่ได้รายงานการดำเนินกิจการของพรรค ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อผู้ร้อง จึงเป็นการกระทำอันฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง กรณี ดังกล่าวมีเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว กรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ พรรคผู้ถูกร้องต้องยุบไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ หรือไม่ เห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องเพราะได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืน บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง มาตรา ๙๗ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่ง กรรมการบริหารของพรรคที่ถูกยุบไป จะจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหาร ของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายใน กำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวเห็นว่า ให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และให้ผู้ดำรงตำแหน่ง กรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหาร

พรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ