

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔ - ๕/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๕๑/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๔๒/๒๕๕๒

วันที่ ๓๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๓

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ มีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๒ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ หากพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องถูกยุบ หัวหน้าพรรคและผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้อง จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ และถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๘ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ มีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๒ หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน การรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่ได้ดำเนินการไปในรอบปีที่ผ่านมาดังกล่าว พระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) บัญญัติให้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง มาตรา ๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อครบระยะเวลาการรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว หากพรรคการเมืองใดยังไม่ได้รายงาน ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นระยะเวลาแล้วยังมิได้รายงาน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น และมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “...ในกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๒ ให้ยุบพรรคการเมืองนั้น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น”

พรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องได้รับจดแจ้งการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๗ ต่อมา มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

กรณีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง พรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องได้รับการจดแจ้งการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๗ หัวหน้าพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ซึ่งในการจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองจะต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ร้องได้รับรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งส่งทางไปรษณีย์ประทับตราลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ แต่ผู้ร้องตรวจสอบพบว่ารายงานดังกล่าวไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้อง ซึ่งไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) และไม่ถูกต้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ผู้ร้องจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แจ้งให้พรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และให้เป็นไปตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) แล้วแจ้งต่อผู้ร้องภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เมื่อครบกำหนดระยะเวลา พรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการจัดทำรายงานดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้ร้องจึงมีหนังสือให้พรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องชี้แจงภายใน ๗ วันนับแต่วันได้รับหนังสือ ซึ่งพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องได้มีหนังสือถึงผู้ร้องขอผ่อนผันเวลาการจัดทำรายงานเนื่องจากยังไม่สามารถจัดประชุมใหญ่พรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องได้เพราะสถานการณ์การเมืองปั่นป่วน

เห็นว่า เมื่อพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แจ้งต่อผู้ร้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งผู้ร้องได้มีหนังสือแจ้งรายละเอียดวิธีการในการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองอย่างชัดเจนตลอดจนให้โอกาสในการดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องแล้ว แต่พรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด ข้ออ้างของพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องที่อ้างว่าไม่สามารถจัดประชุมใหญ่ได้เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ จึงเป็นกรณีที่พรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ ประกอบมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง

กรณีตามมาตรา ๘๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ บัญญัติให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และส่วนที่ ๕ การใช้จ่ายของพรรคการเมืองและจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป และให้นำความในมาตรา ๔๒ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ บัญญัติให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป พรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้อง จึงมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ยื่นต่อผู้ร้องภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ซึ่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนต้องมีหลักฐานการใช้จ่ายเงินที่ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และถูกต้องตามความเป็นจริง ตามมาตรา ๘๒

ข้อเท็จจริงปรากฏจากเอกสารหลักฐานประกอบคำร้องและการไต่สวนของศาลว่า พรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แต่ผู้ร้องตรวจสอบพบว่ามีเอกสารและหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้ร้องได้แจ้งให้พรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องชี้แจงและจัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินเพิ่มเติมภายในเวลาที่ผู้ร้องกำหนด ซึ่งพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องได้ขอผ่อนผันเวลาออกไปอีก ๔ ครั้ง จนถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๒ ซึ่งล่วงเลยเวลาตามที่กฎหมายกำหนดให้รายงานการใช้จ่ายเงินต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไปถึง ๑ ปี จึงได้จัดส่งเอกสารและคำชี้แจงเพิ่มเติมโดยไม่ได้ชี้แจงและส่งเอกสารหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินโครงการจัดทำกิจกรรมทางการเมืองของสาขาพรรคตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ชี้แจงและส่งเอกสารหลักฐาน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แจ้งให้จัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมอีกครั้งภายในเดือนตุลาคม ๒๕๕๒ โดยแจ้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ซึ่งพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่ไม่ดำเนินการส่งเอกสารหลักฐานดังกล่าวเพิ่มเติมให้แก่ผู้ร้องแต่อย่างใด ประกอบกับพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่พรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องมิได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ จึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๓ บรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘๒ อีกเหตุหนึ่งด้วย

ประเด็นที่ ๒ หากพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องถูกยุบ หัวหน้าพรรคและผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่ง กรรมการบริหารของพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้อง จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ และถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๘ หรือไม่

กรณีเพิกถอนสิทธิตามมาตรา ๕๗ เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบเพราะเหตุ อันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๒ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่ง กรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป นั้น เป็นบทบังคับเด็ดขาด ของกฎหมาย โดยมีให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้ เมื่อกรณีมีเหตุดังกล่าว เกิดขึ้นกับพรรคการเมืองใด ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจใช้ดุลพินิจสั่งเป็นประการอื่นได้ ดังนั้น เมื่อมีเหตุให้พรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องต้องยุบเพราะฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสองหรือมาตรา ๘๒ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้อง ก็ย่อมต้องถูกเพิกถอนสิทธิ ตามมาตรา ๕๗ ด้วย

สำหรับกรณีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๕๘ นั้น ปรากฏจากพยานหลักฐานว่า การใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองของพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้อง และการรายงานการใช้จ่ายเงินได้กระทำโดยหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค โดย รองหัวหน้าพรรค เภรบุญพิภพพรค และเลขาธิการพรรคเป็นผู้รับเงินจากพรรคไปเพื่อจัดกิจกรรมต่าง ๆ กรณีจึงควรเชื่อได้ว่า บุคคลดังกล่าวจึงมีส่วนร่วมรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๘ ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมือง มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ผู้ถูกร้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้องทุกคนที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงควรมีคำสั่งยุบพรรคพลังเกษตรกร ผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ ให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองของพรรคพลังเกษตรกร ผู้ถูกร้องจะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคพลังเกษตรกร ผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคพลังเกษตรกร ผู้ถูกร้องอยู่ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ทุกคน มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคพลังเกษตรกร ผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๘

นายจรัญ ภักดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ