

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเอกภาพ

ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ยื่นคำร้องลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ^(๑) มีใจความดังต่อไปนี้

๑. เมื่อใกล้สิ้นสุดระยะเวลาในการจัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีหนังสือแจ้งให้พรรคการเมืองซึ่งจะต้องจัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาและแจ้งให้นายทะเบียนทราบ รวม ๓๕ พรรค (ซึ่งรวมทั้งพรรคเอกภาพ) ทราบตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวในข้อ ๑ แล้ว พรรคเอกภาพไม่รายงานการดำเนินการของพรรคในรอบปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง

๓. เมื่อพรรคเอกภาพไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามนัยของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเอกภาพตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ต่อมา นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ^(๒) มีใจความว่า คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้อนุมัติเงินสนับสนุน

(๑) นำส่งคำร้องโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามหนังสือที่ ลต ๐๐๐๔/๓๖๘ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔

(๒) นำส่งคำร้องโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามหนังสือที่ ลต ๐๐๐๔/๖๕๕ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔

พรรคการเมืองตามโครงการและแผนงานของพรรคการเมืองที่ขอรับการสนับสนุนเงินจากกองทุน
เพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๒๕ พรรคการเมือง ๑๕๑ โครงการ
เป็นเงิน ๒๑๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยพรรคเอกภาพได้รับการสนับสนุนจากกองทุนดังกล่าว ดังนี้

(๑) เงินจัดสรรตามโครงการและแผนงานของพรรคเอกภาพจำนวน ๖ โครงการ เป็นเงินทั้งสิ้น
๒,๘๐๕,๓๐๐ บาท

(๒) เงินสนับสนุนในเรื่องค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและด้านอื่นๆ
ในวงเงิน ๑,๒๕๑,๐๒๔ บาท

พรรคเอกภาพได้เบิกเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓
ตามที่ได้รับจัดสรร ดังนี้

ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๓ เป็นเงิน ๑,๕๘๕,๓๕๖ บาท

ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ เป็นเงิน ๕๑๐,๕๔๘ บาท

ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ เป็นเงิน ๓๕๖,๓๖๘ บาท

ครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓ เป็นเงิน ๓๑๒,๕๘๘ บาท

และได้เบิกเงินสนับสนุนเรื่องค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และด้านอื่นๆ รวม ๓ ครั้ง
เป็นเงิน ๑๘๐,๑๘๕.๔๘ บาท

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือแจ้งให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจาก
กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของ
พรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค
การเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้
เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง
ในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม
ของปีถัดไป

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปี
พ.ศ. ๒๕๕๓ จากพรรคเอกภาพเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรา ๖๒
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคการเมือง

ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องเพิ่มเติมไว้พิจารณาในคราวเดียวกันกับคำร้องลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ และรับเอกสารที่แนบมากับคำร้องเพิ่มเติมไว้ในคำร้องลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔

ในเบื้องต้น จะพิจารณาว่า เรื่องตามคำร้องและคำร้องเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้นอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

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

มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้นำศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ฯลฯ”

มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๓๕ “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน”

มาตรา ๖๒ “พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เรื่องตามคำร้องและคำร้องเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้น อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒

ศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งสำเนาคำร้องและสำเนาคำร้องเพิ่มเติมให้ผู้ถูกร้องทราบและชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ดังต่อไปนี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการรายงานการดำเนินกิจการต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ถูกร้องชี้แจงดังนี้

๑. กำหนดเวลาที่พรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาคือ ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ แต่เนื่องจากวันสุดท้ายของการแจ้งคือวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ตรงกับวันเสาร์ซึ่งเป็นวันหยุดราชการ เจ้าหน้าที่ของพรรคเอกภาพซึ่งรับผิดชอบในเรื่องนี้ได้โทรศัพท์สอบถามสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า วันสุดท้ายที่ต้องแจ้งคือวันใด ได้รับคำตอบว่า วันจันทร์ที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่พรรคเอกภาพกำหนดตารางเวลาให้หัวหน้าพรรคลงนามเพื่อแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ

๒. แต่เนื่องจากวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๔ หัวหน้าพรรคเอกภาพติดภารกิจที่จังหวัดชัยนาท และในเย็นวันดังกล่าวได้เดินทางไปทำภารกิจที่จังหวัดเชียงใหม่ เป็นเหตุให้ไม่มีผู้มีอำนาจลงนามในรายงานการดำเนินกิจการของพรรคเอกภาพ เนื่องจากรองหัวหน้าพรรคมีคนเดียวซึ่งได้ยื่นใบลาออกไปเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔

๓. เมื่อหัวหน้าพรรคเอกภาพกลับจากต่างจังหวัดแล้ว ได้ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ และลงนามแจ้งผลการดำเนินงานให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไปนั้น ผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ดังนี้

๑. ค่าใช้จ่ายทั้งหมด (รวมทั้งการใช้จ่ายจากเงินสนับสนุนพรรคการเมือง) ต้องปรากฏในงบดุลของพรรค

๒. พรรคเอกภาพได้ว่าจ้างบริษัท บัญชีกิจ จำกัด เป็นผู้จัดทำงบดุลให้กับพรรคเอกภาพ โดยพรรคเอกภาพได้จัดส่งเอกสารทางการเงินทั้งหมดให้บริษัท บัญชีกิจ จำกัด เป็นผู้ดำเนินการ เมื่อถึงกำหนดส่งมอบงานของบริษัท บัญชีกิจ จำกัด ต่อพรรคเอกภาพเป็นจังหวัดที่หัวหน้าพรรคเอกภาพติดภารกิจในต่างจังหวัด จึงไม่อาจยื่นรายงานดังกล่าวในเวลาที่กำหนด

๓. องค์กรประกอบความผิดตามมาตรา ๖๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มีสองส่วนคือ การจัดทำให้อุทธรณ์ตามความเป็นจริง และการยื่นรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมโดยมีตัวเชื่อมคือคำว่า “และ” ไม่ใช่ “หรือ” ซึ่งหมายถึงอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ซึ่งน้ำหนักของความถูกต้องควรจะมากกว่าเงื่อนไขเพราะเป็นสิ่งที่ตราไว้ก่อนเป็นอันดับแรก เงื่อนไขเป็นอันดับสอง และพรรคเอกภาพเลือกปฏิบัติอันดับแรกคือความถูกต้อง พรรคเอกภาพเห็นว่า พรรค ฯ ไม่ได้ดำเนินการครบองค์ประกอบความผิดตามมาตรา ๖๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่มีเหตุให้ยุบพรรคเอกภาพตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

พิจารณาแล้ว โดยที่ผู้ถูกร้องมีข้อต่อสู้ในชั้นการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วข้างต้น กรณีของผู้ถูกร้องจึงเป็นกรณีที่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓)^(๓)

(๓) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) บัญญัติว่า

“คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑)

(๒)

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

ฯลฯ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง บัญญัติว่า

“ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

แต่เนื่องจากผู้ร้องมิได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกร้องทราบ และให้โอกาสผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา^(๔) ผู้ถูกร้องจึงไม่ทราบข้อกล่าวหา และไม่มีโอกาสชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาในชั้นการพิจารณาของผู้ร้อง เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งดังกล่าว โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๓) อันเป็นเหตุให้การพิจารณาความผิดของผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ในชั้นการพิจารณาของผู้ร้อง ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณา ซึ่งตราขึ้นเพื่อกำหนดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของบุคคล

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องและคำร้องเพิ่มเติมของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่
ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(๔) ไม่ปรากฏในคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องว่า ผู้ร้องได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกร้องทราบ และให้โอกาสผู้ถูกร้องชี้แจงข้อกล่าวหาแต่อย่างใด