

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเอกภาพ

๑. นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหนังสือ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ ยื่นคำร้องลงวันที่ เดียวกัน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเอกภาพ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง กรณีพรรคเอกภาพไม่ได้รายงานการดำเนินงาน ของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๕๓) และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ ภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓๕

๒. ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๔ มีมติให้รับคำร้องไว้ ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ (๑๓ คน) พร้อมทั้งส่งสำเนาคำร้องให้ พรรคเอกภาพยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้อง

๓. พรรคเอกภาพมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เนื่องจากวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของการแจ้งรายงาน การดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปีที่ผ่านมาให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ ตรงกับวันเสาร์ อันเป็นวันหยุดราชการ เจ้าหน้าที่ของพรรคเอกภาพผู้รับผิดชอบได้โทรศัพท์สอบถามสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งว่า วันสุดท้ายของการแจ้งคือวันใด ได้รับคำตอบว่าเป็นวันจันทร์ที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่พรรคเอกภาพกำหนดตารางให้หัวหน้าพรรคลงนาม เพื่อแจ้งให้นาย ทะเบียนพรรคการเมืองทราบ แต่ในวันจันทร์ที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๔ หัวหน้าพรรคเอกภาพติดภารกิจ ที่ต่างจังหวัดจึงไม่ได้ลงนาม ส่วนรองหัวหน้าพรรคซึ่งมีเพียงคนเดียว (นายณรงค์ศักดิ์ เลิศสิทธิพันธุ์) ก็ลาออกไปก่อนแล้ว จึงทำให้ต้องรอหัวหน้าพรรคกลับจากต่างจังหวัดมาลงนามเอง และแจ้งผลการดำเนิน การของพรรคให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ ในวันอังคารที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔

๔. นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ยื่นคำร้องเพิ่มเติม ลงวันที่เดียวกัน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเอกภาพตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง ๖ มาตรา ๖๕ วรรคสอง กรณีพรรคเอกภาพไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราช

บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๖๒ คือ ไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าพรรคเอกภาพได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งเกินเวลาที่กำหนด นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องเพิ่มเติมนี้ รวมกับคำร้องเดิม เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ เพื่อพิจารณาและวินิจฉัยรวมกันต่อไป

๕. ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีมติให้รับคำร้องเพิ่มเติมของนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ร่วมพิจารณากับคำร้องเดิม โดยให้ส่งสำเนาคำร้องเพิ่มเติมดังกล่าว ให้พรรคเอกภาพในฐานะผู้ถูกร้อง เพื่อยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้อง

๖. พรรคเอกภาพมีหนังสือ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหายอมรับว่า พรรคเอกภาพได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ จริง ทั้งนี้เพราะว่าพรรคได้จ้างบริษัท บัญชีกิจ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ได้รับความไว้วางใจจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มาเป็นวิทยากรในการสัมมนาเกี่ยวกับเรื่องงบการเงินหลายครั้งเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด ประกอบกับหัวหน้าพรรคการเมืองติดภารกิจต่างจังหวัดจึงทำให้ยื่นรายงานช้า นอกจากนี้ พรรคเอกภาพยังต่อสู้ด้วยว่า กรณีตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ นี้ พรรคเอกภาพเห็นว่า มีองค์ประกอบความผิดอยู่ ๒ ส่วน คือ “ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง” และ “ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม” โดยมีตัวเชื่อมคือคำว่า “และ” ไม่ใช่คำว่า “หรือ” (ซึ่งหมายถึงอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้) ซึ่งน้ำหนักของความถูกต้องควรจะมากกว่าเงื่อนไขเวลา เพราะเป็นเรื่องที่บัญญัติไว้ในลำดับแรก และพรรคเอกภาพก็ได้เลือกปฏิบัติในเรื่องที่เป็นลำดับแรกดังกล่าวแล้ว เมื่อพรรคไม่ได้ดำเนินการครบองค์ประกอบของความผิดตามมาตรา ๖๒ ทั้ง ๒ ส่วน จึงไม่มีเหตุให้ยุบพรรคตามนัยมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ

๗. ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ถึงนายทะเบียนพรรคการเมือง ส่งสำเนาคำร้องของพรรคเอกภาพ ทั้ง ๒ ครั้ง (ตามข้อ ๓ และข้อ ๖) เพื่อพิจารณาหากประสงค์จะชี้แจงเพิ่มเติม ให้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

๘. นายทะเบียนพรรคการเมือง ส่งคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ รวม ๒ ฉบับ

๘.๑ ในฉบับที่หนึ่ง นายทะเบียนพรรคการเมืองโต้แย้งว่า การรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองนั้นเป็นเรื่องการดำเนินกิจการภายในของพรรค นอกจากนั้นพรรคเอกภาพยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน เพราะในการจัดทำรายงานดังกล่าว แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ๗ มาตรา ๓๕ จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าพรรค แต่หัวหน้าพรรคก็สามารถมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารพรรคคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนได้ตามนัยมาตรา ๒๐ วรรคสอง และปรากฏข้อเท็จจริงว่า ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ คณะกรรมการบริหารพรรคเอกภาพ มีจำนวน ๖ คน

๘.๒ ในฉบับที่สอง นายทะเบียนพรรคการเมืองโต้แย้งว่า พรรคเอกภาพมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน รวม ๒ ประเด็น คือ

๘.๒.๑ ประเด็นแรก เห็นว่า คำชี้แจงของพรรคเอกภาพเป็นเรื่องการดำเนินกิจการภายในของพรรคเอง สำหรับการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ๗ มาตรา ๖๒ หัวหน้าพรรคสามารถมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารพรรคทำการแทนได้ ตามนัยมาตรา ๒๐ วรรคสอง ดังความเห็นในข้อ ๘.๑

๘.๒.๒ ในประเด็นที่สอง เห็นว่า พรรคเอกภาพซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้ว จะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ๗ มาตรา ๖๒ เมื่อพรรคเอกภาพยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินดังกล่าวให้คณะกรรมการเลือกตั้งในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ จึงถือว่าพรรคเอกภาพไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามนัยมาตรา ๖๒ ซึ่งเป็นเหตุให้ยุบพรรคเอกภาพ ตามนัยมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

๙. ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ มีมติให้รับคำชี้แจงเพิ่มเติมของนายทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ทั้ง ๒ ฉบับ รวมไว้ในสำนวน

เรื่องนี้ นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเอกภาพด้วยเหตุ ๒ กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง เหตุเพราะพรรคเอกภาพไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ๗ มาตรา ๓๕ คือ ไม่ได้รายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๕๓) และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคม

พ.ศ. ๒๕๕๔ และ กรณีที่สอง เหตุเพราะพรรคเอกภาพไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ๗ มาตรา ๖๒ คือไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๕๓) ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป (เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔) ซึ่งข้อเท็จจริงฟังได้ว่า หัวหน้าพรรคเอกภาพ (นายชาติวัฒน์ ชาติกรกุล) ได้ลงนามแจ้งผลการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ และได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งพรรคเอกภาพไม่ได้ต่อสู้หรือโต้แย้งในประเด็นเรื่องเวลาที่ต้องยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรค และรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด ทั้งยังยอมรับด้วยว่า ได้แจ้งผลการดำเนินกิจการของพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว

ประเด็นข้อต่อสู้ของพรรคเอกภาพ ในทั้งสองกรณีมี ๒ ประเด็นคือ ประเด็นแรกต่อสู้ว่าไม่มีผู้มีอำนาจลงนามในรายงาน เพราะหัวหน้าพรรคติดภารกิจต่างจังหวัดและรองหัวหน้าพรรคลาออกก่อนครบกำหนดรายงาน จึงต้องรายงานช้ากว่ากำหนดทั้งสองรายงาน

ประเด็นที่ ๒ ต่อสู้ว่า ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ๗ มีองค์ประกอบความผิด ๒ ส่วน คือ “การจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงิน... ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง” และ “ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม...” ซึ่งพรรคเห็นว่าน้ำหนักของส่วนแรกควรจะต้องมากกว่าส่วนหลัง และได้เลือกปฏิบัติตามนั้นแล้ว ไม่น่าจะมีเหตุให้ยุบพรรค ตามนัยมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ได้อีก

นายทะเบียนพรรคการเมืองชี้แจงหักล้างข้อต่อสู้ของพรรคเอกภาพว่า (๑) การลงนามไม่ว่าจะเป็นกรณารายงานการดำเนินกิจการของพรรค ๗ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ๗ มาตรา ๓๕ หรือ กรณารายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๖๒ หัวหน้าพรรคสามารถมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารพรรคทำการแทนได้ ตามนัยมาตรา ๒๐ วรรคสอง และข้อเท็จจริงปรากฏว่า ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ พรรคเอกภาพมีกรรมการบริหารพรรคถึง ๖ คน (๒) การที่พรรคเอกภาพได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้ว ย่อมมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓

ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามนัยมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ เมื่อพรรคเอกภาพยื่นรายงานดังกล่าวต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ จึงถือว่า พรรคเอกภาพไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๖๒

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกร้อง (พรรคเอกภาพ) ชี้แจงว่า ได้แจ้งผลการดำเนินการของพรรค ตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ ให้ผู้ร้อง (นายทะเบียนพรรคการเมือง) ทราบ ในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ และยอมรับว่าได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ตามนัยมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ จึงฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ส่วนคำชี้แจงของผู้ถูกร้อง เป็นเรื่องการดำเนินการภายในพรรคของผู้ถูกร้อง ที่แสดงถึงความผิดพลาดทางการบริหารของผู้ถูกร้องเอง หากนำมาประกอบการพิจารณาได้ไม่ ส่วนประเด็นข้อกฎหมาย ตามมาตรา ๖๒ ที่ผู้ถูกร้องยกขึ้นมาเป็นข้อโต้แย้ง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น ก็ฟังไม่ขึ้นเพราะการตีความกฎหมายนั้นจะต้องดูทั้งตัวบทและเจตนารมณ์จะแยกตีความมิได้ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า ทั้งมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินการพรรคการเมืองและรายงานการใช้จ่ายเงินอุดหนุนพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (๒๕๕๓) ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงทั้งสองกรณี และภายในวันสิ้นเดือนมีนาคมของปีถัดไป (๒๕๕๔) ซึ่งพรรคการเมืองต้องทำให้ครบทั้งสองอย่าง จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งมิได้ นอกจากนี้ พรรคเอกภาพเป็นพรรคเก่าซึ่งเคยทำรายงานทั้งสองอย่างมาแล้วในปี ๒๕๕๓ จึงน่าจะเข้าใจกฎหมายทั้งสองมาตราดี

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยุบพรรคเอกภาพตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ