

## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงวิเศษ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๕

## เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ส่งยุบพรรคเอกภาพ

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ และคำร้องเพิ่มเติม ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคเอกภาพ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ ได้ความว่า (๑) พรรคเอกภาพ เป็นพรรคการเมืองที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเกินเก้าสิบวัน นับถึงวันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ และ (๒) พรรคเอกภาพได้รับอนุมัติเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี ๒๕๕๓ เป็นเงิน ๔,๐๕๖,๗๒๔ บาท โดยได้เบิกเงินดังกล่าวไปแล้ว ๒,๕๘๕,๘๘๕.๔๕ บาท จึงต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ แต่ปรากฏว่าพรรคเอกภาพจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ และจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในวันเดียวกัน ซึ่งพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว เป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเอกภาพ ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องและคำร้องเพิ่มเติมไว้ดำเนินการและพิจารณาวินิจฉัยต่อไป พร้อมทั้งส่งสำเนาคำร้องและคำร้องเพิ่มเติมให้พรรคเอกภาพ เพื่อยื่นคำชี้แจงตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑

หัวหน้าพรรคเอกภาพมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ รวมสองฉบับชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า กรณีการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น เนื่องจากวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของการแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีที่ผ่านมาให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ ตรงกับวันเสาร์ เจ้าหน้าที่ของพรรคได้สอบถามสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ได้รับคำตอบว่า วันสุดท้ายของการแจ้งคือวันจันทร์ที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งตรงกับกำหนดตารางเวลาที่จะให้หัวหน้าพรรคลงนาม เพื่อแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ แต่ในวันดังกล่าว หัวหน้าพรรคเอกภาพติดภารกิจที่จังหวัดชัยนาท และตอนเย็นได้เดินทางไปทำภารกิจต่อที่จังหวัดเชียงใหม่ กลับถึงกรุงเทพฯ ฯ วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๔ แล้วหัวหน้าพรรคได้ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๔ และลงนามแจ้งผลการดำเนินกิจการของพรรคให้นายทะเบียนทราบ ในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ ทั้งนี้ระหว่างที่หัวหน้าพรรคไม่อยู่ ไม่มีผู้มีอำนาจลงนามในรายงานการดำเนินกิจการของพรรคเอกภาพ เพราะรองหัวหน้าพรรคซึ่งมีอยู่คนเดียว (นายณรงค์ศักดิ์ เลิศสิทธิพันธุ์) ได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ตั้งแต่วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ ดังนั้น เมื่อพ้นกำหนดเวลาที่พรรคการเมืองต้องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคต่อนายทะเบียน พรรคเอกภาพได้ดำเนินการเป็นไปตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่มีเหตุให้ยุบพรรคเอกภาพตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ส่วนกรณีการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น พรรคเอกภาพได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ จริง โดยพรรคได้ว่าจ้างบริษัท บัญชีกิจ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ได้รับความไว้วางใจจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นวิทยากรในการสัมมนาเกี่ยวกับเรื่องงบการเงินหลายครั้ง เป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด เพราะพรรคเน้นเรื่องความถูกต้องเป็นสำคัญ สำหรับเงื่อนไขเวลาในการยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น พรรคทราบดี แต่ตารางเวลาการดำเนินงานของพรรคก็ต้องคำนึงถึงบุคคลภายนอกด้วย เพราะพรรคได้จัดส่งเอกสารการเงินทั้งหมดให้กับบริษัทไปดำเนินการ เมื่อถึงกำหนดส่งมอบงานให้พรรค เป็นจังหวะที่หัวหน้าพรรคติดภารกิจในต่างจังหวัดพอดี ตามที่ชี้แจงแล้วข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม กรณีตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ พรรคเอกภาพเห็นว่า มีองค์ประกอบความผิดอยู่สองส่วน คือ “ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง” และ “ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม” โดยมีตัวเชื่อมคือ คำว่า “และ” ไม่ใช่

คำว่า “หรือ” (ซึ่งหมายถึงอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้) ซึ่งนำหน้าของความถูกต้องควรจะมากกว่าเงื่อนไขเวลา เพราะเป็นเรื่องที่บัญญัติไว้ในลำดับแรก และพรรคเอกภาพก็ได้เลือกปฏิบัติในเรื่องที่เป็นลำดับแรก ดังกล่าวแล้ว เมื่อพรรคดำเนินการไม่ครบองค์ประกอบของความผิดตามมาตรา ๖๒ ทั้งสองส่วน จึงไม่มีเหตุให้ยุบพรรคตามนัยมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ศาลรัฐธรรมนูญส่งสำเนาคำชี้แจงของพรรคเอกภาพทั้งสองฉบับให้นายทะเบียนพรรคการเมือง และคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วและแจ้งว่า หากประสงค์จะชี้แจงเพิ่มเติม ให้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ชี้แจงเพิ่มเติมว่า กรณีพรรคเอกภาพไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยชี้แจงเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการ ตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้นั้น เห็นว่า เป็นเรื่องการดำเนินกิจการภายในของพรรค โดยเรื่องผู้มีอำนาจลงนามในการรายงานการดำเนิน กิจการของพรรคการเมือง แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าพรรค แต่หัวหน้าพรรคก็สามารถมอบหมายเป็นหนังสือ ให้กรรมการบริหารพรรคคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนได้ตามนัยมาตรา ๒๐ วรรคสอง และ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ คณะกรรมการบริหารพรรคเอกภาพ มีจำนวน ๖ คน ส่วนกรณีพรรคเอกภาพยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งไม่เป็นไปตามนัยมาตรา ๖๒ แห่งพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เห็นว่า เหตุผลที่พรรคเอกภาพ ชี้แจงเป็นเรื่องการดำเนินกิจการภายในของพรรคเอง สำหรับการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ของพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ หัวหน้าพรรคสามารถมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารพรรคทำการแทนได้ตามนัยมาตรา ๒๐ วรรคสอง ที่กล่าวแล้วข้างต้น ทั้งนี้ เมื่อพรรคเอกภาพได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ประจำปี ๒๕๕๓ แล้ว จะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามมาตรา ๖๒ การที่พรรคเอกภาพยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ ถือว่าพรรคเอกภาพไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามนัยมาตรา ๖๒ ซึ่งเป็นเหตุให้ยุบ พรรคเอกภาพ ตามนัยมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

พิจารณาแล้วมีปัญหาต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า การจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคเอกภาพในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป” โดยที่กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองมีการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองเป็นรายปี ซึ่งรวมทั้งการใช้จ่ายตามโครงการและแผนงานที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการใช้จ่ายเรื่องค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และด้านอื่นๆ ตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๖๑ โดยมาตรา ๖๒ บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินดังกล่าวให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไปนั้น เพื่อเป็นการเร่งรัดพรรคการเมืองให้ดำเนินการภายในกำหนดเวลา ซึ่งก็สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในวันใดก็ได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ บัญญัติให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และต้องยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป จึงถือเป็นบทบังคับให้พรรคการเมืองต้องกระทำทั้งสองอย่างประกอบกัน จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งมิได้ ดังนั้น การที่พรรคเอกภาพจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ จึงถือว่าไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒

ข้อวินิจฉัยต่อไปมีว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งให้ยุบพรรคเอกภาพ ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน” มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้... (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕

หรือมาตรา ๖๒” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น”

เห็นว่า การที่พรรคเอกภาพจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้วแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ ถือว่า ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เพราะเป็นการยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเกินเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ กำหนด และในกรณีที่พรรคเอกภาพจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ ก็เช่นเดียวกัน ถือได้ว่า ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เพราะเป็นการยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเกินเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ กำหนดเช่นเดียวกัน คำชี้แจงของหัวหน้าพรรคเอกภาพที่อ้างว่าติดภารกิจในต่างจังหวัด และระหว่างที่หัวหน้าพรรคไม่อยู่ไม่มีผู้มีอำนาจลงนามในรายงานการดำเนินกิจการของพรรค รวมทั้งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง เพราะรองหัวหน้าพรรคซึ่งมีอยู่คนเดียวได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคตั้งแต่วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ นั้น ไม่มีเหตุผลที่จะรับฟังได้เพราะหัวหน้าพรรคสามารถมอบหมายเป็นหนังสือให้คณะกรรมการบริหารพรรคคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนได้ตามนัยมาตรา ๒๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และปรากฏข้อเท็จจริงว่า ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ คณะกรรมการบริหารพรรคเอกภาพมีจำนวน ๖ คน เมื่อมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นบทบังคับให้พรรคการเมืองต่างๆ ต้องดำเนินการแต่ผู้ร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบังคับดังกล่าว กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคเอกภาพได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

จึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง สั่งให้ยุบพรรคเอกภาพ

นายปรีชา เถลิมนิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ