

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔ - ๕/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๕๑/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๔๒/๒๕๕๒

วันที่ ๓๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๓

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๔๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากพรรคการเมืองผู้ถูกร้องถูกยุบ หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค จะต้องถูกตัดสิทธิตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ และถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๕๔ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ขอแยกพิจารณาเป็น ๒ ประเด็นย่อย ดังนี้

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง มีเหตุยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นย่อยที่สอง มีเหตุยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ หรือไม่

พิจารณาประเด็นย่อยที่หนึ่งแล้ว เห็นว่า พรรคผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมือง จึงต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี การจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองนั้น

มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) กำหนดให้ต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ออกประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ กำหนดวิธีการรายงานไว้แล้ว พรรคผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า แม้พรรคผู้ถูกร้องได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่งให้ผู้ร้องก็จริง แต่จากการตรวจสอบพบว่า รายงานดังกล่าวไม่ได้จัดทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้อง จึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) และไม่ถูกต้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองที่กล่าวข้างต้น ผู้ร้องจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและให้เป็นไปตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) แล้วแจ้งต่อผู้ร้องภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เมื่อครบกำหนด ผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการจัดทำและแจ้งต่อผู้ร้อง ผู้ร้องจึงมีหนังสือให้ผู้ถูกร้องชี้แจงภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด

ผู้ถูกร้องอ้างต่อศาลว่า ตนบกพร่องและรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายใหม่ ทำให้ไม่ได้นำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เข้าที่ประชุมใหญ่ โดยตั้งใจจะดำเนินการให้เรียบร้อยภายในเดือนกันยายน ๒๕๕๑ แต่มีความจำเป็นต้องเลื่อนออกไปก่อนเนื่องจากสถานการณ์การเมืองอยู่ในภาวะที่ไม่ปกติ พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกร้องมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แจ้งต่อผู้ร้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งผู้ร้องก็ได้มีหนังสือแจ้งรายละเอียดวิธีการในการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองอย่างชัดเจน ตลอดจนให้โอกาสในการดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องแล้ว ประกอบกับพรรคผู้ถูกร้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าห้าพันคนและมีสาขาพรรคห้าสาขา สามารถดำเนินการจัดประชุมใหญ่ของพรรคเพื่อรับรองรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ แต่ผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด ข้ออ้างของผู้ถูกร้องจึงไม่อาจรับฟังได้

จึงเห็นว่า ผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ ประกอบมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องได้ ตามมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง

พิจารณาประเด็นข้อที่สองแล้ว เห็นว่า พรรคผู้ถูกร้องได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนตามโครงการและแผนงานจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จำนวน ๘ โครงการ เป็นเงิน ๒,๒๕๖,๘๐๐ บาท พรรคผู้ถูกร้องจึงต้องมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ กล่าวคือ จะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เงินที่พรรคผู้ถูกร้องได้รับการจัดสรรนั้น พรรคผู้ถูกร้องเบิกจ่ายไปแล้ว ๒,๑๕๘,๑๐๐ บาท และได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคในรอบปี ๒๕๕๐ แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบพบว่า เอกสารและหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้แจ้งให้ผู้ถูกร้องดำเนินการชี้แจงพร้อมให้จัดส่งเอกสารหลักฐานมาประกอบการใช้จ่ายเงินเพิ่มเติมให้ถูกต้อง โดยแจ้งทั้งหมดถึง ๕ ครั้ง ซึ่งผู้ถูกร้องได้ขอผ่อนผันและส่งเอกสารบางส่วนให้ แต่ก็เป็นเอกสารหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินที่ไม่ครบถ้วน และครั้งหลังสุด ผู้ถูกร้องได้รับหนังสือให้ชี้แจงแล้ว ผู้ถูกร้องก็ไม่ได้ชี้แจงหรือจัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมแต่อย่างใด ทำให้เชื่อได้ว่า ผู้ถูกร้องน่าจะไม่ได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่สามารถจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินได้ถูกต้อง ตลอดจนไม่สามารถชี้แจงและจัดส่งเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายเงินที่ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ได้ภายในกำหนดเวลาที่ขยายออกไป จึงเห็นว่าการที่พรรคผู้ถูกร้องไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๑ เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ ตามมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง

จึงเห็นว่า กรณีมีเหตุยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒

ประเด็นที่สอง ขอแยกพิจารณาเป็น ๒ ประเด็นย่อย ดังนี้

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง หากพรรคการเมืองผู้ถูกร้องถูกยุบ หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค จะต้องถูกตัดสิทธิตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ หรือไม่

ประเด็นย่อยที่สอง หากพรรคการเมืองผู้ถูกร้องถูกยุบ หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๘ หรือไม่

พิจารณาประเด็นย่อยที่หนึ่งแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืน มาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๒ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมือง ที่ถูกยุบไป จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป” บทบัญญัตินี้กำหนดผลของการ ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่มีอำนาจสั่งเป็นอย่างอื่นได้

พิจารณาประเด็นย่อยที่สองแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบ พรรคการเมืองใดเพราะเหตุ อันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ หรือเหตุตามมาตรา ๕๔ และปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยให้พลละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่ง เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดเวลา ห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง” พรรคการเมืองผู้ถูกร้อง มีหน้าที่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงิน สนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้เป็นไปตามมาตรา ๘๒ โดยการรายงานการใช้จ่ายเงิน กระทำโดยหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ซึ่งประกอบกันเป็นคณะกรรมการบริหารพรรค มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “ให้คณะกรรมการบริหาร พรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

กฎหมาย นโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง และมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังและซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน และต้องส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง”

เมื่อพรรคการเมืองผู้ถูกร้องไม่รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ทั้ง ๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แจ้งเตือนไปถึง ๕ ครั้ง ในช่วงระยะเวลา ๑ ปี และปรากฏว่าหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องไม่สามารถแสดงหลักฐานหักล้างคำร้องของผู้ร้องได้ กรณีจึงปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยให้พลละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้ว มิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำเกี่ยวกับการไม่รายงานดังกล่าว จึงต้องสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องตามมาตรา ๘๘

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้มีคำสั่งยุบพรรคพลังเกษตรกรผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๓ ประกอบ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ และให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองของพรรคการเมืองผู้ถูกร้องจะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๓ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองของพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๘

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ