

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนบุคคล  
ของ นายสุพจน์ ไชยมุक्त ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔ - ๕/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๕๑/๒๕๕๑

และที่ ๔๒/๒๕๕๒

วันที่ ๓๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๓

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังเกษตรกร

ประเด็นวินิจฉัยและความเห็น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ทั้งสองคำร้อง และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ มีเหตุสมควรที่จะสั่งยุบพรรคพลังเกษตรกร ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๘๓ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ผู้ถูกร้อง ได้รับจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๗ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ขึ้นใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับเดิม เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี และมาตรา ๘๒ บัญญัติให้

พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ซึ่งพรรคผู้ถูกร้องอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แจ้งต่อผู้ร้อง หัวหน้าพรรคการเมืองของพรรคผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ และในการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองจะต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) ซึ่งมาตรา ๔๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า เมื่อครบระยะเวลาการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีแล้วหากพรรคการเมืองใดยังไม่ได้รายงานให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นระยะเวลายังมิได้รายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น

ผู้ร้องได้มีหนังสือแจ้งทุกพรรคการเมืองรวมถึงพรรคการเมืองผู้ถูกร้องให้ทำความเข้าใจและถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยเคร่งครัดเมื่อผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ผู้ร้องจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องมีหนังสือชี้แจงภายใน ๗ วัน ซึ่งผู้ถูกร้องได้มีหนังสือถึงผู้ร้องชี้แจงว่า ขอผ่อนผันเวลาการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากเป็นกฎหมายใหม่จึงไม่ได้นำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ การตอบรับคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องชุดใหม่ก็ยังไม่สมบูรณ์ อีกทั้งมีความวุ่นวายทางการเมืองจึงขอชะลอการจัดส่งรายงานไปก่อน ปรากฏว่าจนถึงสิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกร้องก็ยังไม่ได้รายงานดังกล่าวแต่อย่างใด

ในส่วนการรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองนั้น คณะทำงานตรวจสอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐

ของผู้ร้องตรวจสอบพบว่าเอกสารและหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องชี้แจงพร้อมทั้งให้จัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินเพิ่มเติมหลายครั้ง ซึ่งในที่สุดผู้ถูกร้องก็ไม่ได้ดำเนินการจัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินให้ครบถ้วนถูกต้องแต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เมื่อครบกำหนดระยะเวลาปรากฏว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพรรคผู้ถูกร้องได้รับจดแจ้งการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๑ จึงมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ซึ่งในการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองผู้ถูกร้องจะต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) จากข้อเท็จจริงพบว่า ผู้ถูกร้องได้รายงานดังกล่าวแต่ไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรค ข้ออ้างของผู้ถูกร้องที่อ้างว่าไม่สามารถจัดประชุมใหญ่ได้นั้น แสดงให้เห็นว่าพรรคผู้ถูกร้องไม่สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่ผู้ร้องกำหนด ผู้ถูกร้องก็ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด ทั้งที่ผู้ร้องได้มีการแจ้งเตือนให้ทราบแล้วหลายครั้ง จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง จึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓

สำหรับกรณีตามมาตรา ๘๒ ที่บัญญัติให้พรรคการเมืองจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป และให้นำความในมาตรา ๔๒ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกร้องได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่เป็นเอกสารหลักฐานที่ไม่ครบถ้วนถูกต้อง เมื่อผู้ร้องได้มีการแจ้งเตือนแล้วหลายครั้ง ผู้ถูกร้องก็ไม่ได้ชี้แจงหรือจัดส่งเอกสารเพิ่มเติมตามที่ผู้ร้องแจ้งให้ชี้แจงแต่อย่างใด จึงถือว่า

ผู้ถูกร้องไม่รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๓ ได้อีกเช่นกัน

ประเด็นที่ ๒ หากพรรคการเมืองผู้ถูกร้องถูกยุบ หัวหน้าพรรคและผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง จะต้องถูกตัดสิทธิตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๗ และถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๘๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพรรคการเมืองถูกยุบเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๒ ซึ่งมาตรา ๘๗ กำหนดให้ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป กรณีจึงเป็นการกำหนดโทษตามกฎหมายสำหรับพรรคการเมืองที่ถูกยุบเพราะเหตุที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจใช้ดุลยพินิจมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๘ ยังได้บัญญัติอำนาจดุลยพินิจศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ยุบพรรค ซึ่งเห็นว่าเมื่อคณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง ตามมาตรา ๑๗ และโดยที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ประกอบด้วย หัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรัณูชิกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่น ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคดังกล่าวย่อมต้องดำเนินกิจการภายในพรรคการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

และมีส่วนรับผิดชอบการดำเนินการใด ๆ ภายในพรรค มิใช่เพิกเฉย ละเลยจนล่วงเลยเวลาที่จะกระทำ  
ให้ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เมื่อกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องปล่อยปละละเลยจนเป็นเหตุ  
ให้พรรคต้องถูกยุบถึงสองสาเหตุ จึงเห็นควรสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค  
และกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง  
อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งยุบพรรคพลังเกษตรกร ตามพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ วรรคสอง และลงโทษกรรมการบริหารพรรค  
ผู้ถูกร้องตามมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘

นายสุพจน์ ไข่มุกด์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ