

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้มีการสั่งยุบพรรควิถิไทย

นายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำร้อง ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งยุบพรรควิถิไทย สรุปข้อเท็จจริงจากคำร้องและเอกสารประกอบ ได้ดังนี้

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ชื่อพรรคเอกราช ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง เลขที่ ๖/๒๕๕๒ ตั้งแต่วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ ต่อมานายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีประกาศ เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และคณะกรรมการบริหารพรรคเอกราช ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ โดยเปลี่ยนชื่อพรรคเป็น “พรรควิถิไทย” โดยพรรควิถิไทยได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนา ๑ เมืองไปแล้ว ๒ งวด คือ

(๑) เงินจัดสรรตามโครงการและแผนงานที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๓ โครงการ เป็นเงินรวม ๑๑๒,๘๐๐ บาท

(๒) เงินสนับสนุนเพื่อเป็นค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคสำหรับสาขาที่ขอรับการสนับสนุน เป็นการทั่วไป จำนวน ๒ งวด คือ งวดที่ ๑ และงวดที่ ๒ เป็นเงิน ๑๕,๕๐๐ บาท

เมื่อใกล้สิ้นสุดระยะเวลาการจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองและรายงาน การใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ประจำปี ๒๕๕๔ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีหนังสือแจ้งให้พรรควิถิไทยดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ แต่ได้รับเอกสารดังกล่าวคืนเพราะไม่สามารถนำจ่ายได้เนื่องจากพรรค วิถิไทยย้ายโดยไม่แจ้งที่อยู่ใหม่ และจากการตรวจสอบ พบว่า ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๕ พรรค วิถิไทยซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ แต่ไม่ดำเนินการคือ

(๑) ไม่จัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๕๔) ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี (ภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕) เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ตามมาตรา ๓๕ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

(๒) ไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป (ภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕) ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ร้องทุกข์กล่าวโทษหัวหน้าพรรควิถีไทยต่อพนักงานสอบสวนกองปราบปราม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท ตามมาตรา ๘๐ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และเนื่องจากนายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุให้ยุบพรรควิถีไทย ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาสั่งยุบพรรควิถีไทย

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องดังกล่าวไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ พร้อมทั้งแจ้งผู้ร้องทราบ และส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้องเพื่อยื่นคำชี้แจงภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ (สำนักงานศาล ฯ ส่งเอกสาร ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕)

ต่อมา นายทะเบียนพรรคการเมืองส่งคำร้องเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ว่าได้รับแจ้งจากพรรควิถีไทย เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ว่า พรรคมีความจำเป็นต้องขอเลิกตามข้อบังคับพรรควิถีไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๒๕ (๑) คือ กรรมการบริหารพรรคมีมติในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ให้ยุบพรรควิถีไทย นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า พรรควิถีไทยมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานุญาตให้รับคำร้องเพิ่มเติมเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องเพิ่มเติมของนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้วมีคำสั่งให้รับไว้ในสำนวน และขอให้ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบการประชุมของคณะกรรมการบริหารพรรควิถีไทย เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ว่า ได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและข้อบังคับของพรรคหรือไม่ โดยนายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งผลการตรวจสอบการประชุมของคณะกรรมการบริหารพรรควิถีไทย ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต (ทบพ.) ๐๔๐๑/๕๓๑๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ สรุปได้ดังนี้

(๑) การเรียกประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค เป็นไปตามข้อบังคับพรรควิถิไทย พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕๒ โดยหัวหน้าพรรคเป็นผู้เรียกประชุม ตามหนังสือพรรควิถิไทย ที่ ว.ท. พิเศษ/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๔

(๒) การประชุมคณะกรรมการบริหารพรรควิถิไทย เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๐ และข้อบังคับพรรควิถิไทย พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖๖ โดยมีกรรมการบริหารพรรคเข้าร่วมประชุม จำนวน ๑๑ คน ครบทุกคน

(๓) นายคนัย ลิมปคนัย หัวหน้าพรรค ซึ่งเป็นผู้แทนของพรรควิถิไทยในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เป็นผู้แจ้งการยุบพรรควิถิไทยตามมติคณะกรรมการบริหารพรรค เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยจัดส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ ปราบฎรายละเอียดหน้าของจดหมายระบุที่ทำการฝากส่งนครศรีธรรมราช วันที่ฝากส่ง ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับหนังสือดังกล่าว ในวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการแสดงเจตนาของพรรควิถิไทยต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๕ และถือว่ามีผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนา นั้น ไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา

แม้ว่า การแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองจะชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา ๒๐ แต่นายทะเบียนพรรคการเมืองตั้งข้อสังเกตว่า พรรควิถิไทยแจ้งมติของคณะกรรมการบริหารให้ยุบพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองหลังการมีมติดังกล่าวถึง ๖ เดือน

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณาเมื่อคราวประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๔/๒๕๕๕ วันพฤหัสบดีที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เวลา ๑๑.๒๓ น. มีคำสั่งให้ดำเนินการแจ้งไปยังพรรควิถิไทย (ผู้ถูกร้อง) อีกครั้ง พร้อมปิดประกาศศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันประกาศหรือวันที่ได้รับสำเนาคำร้อง ซึ่งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ จัดส่งประกาศศาลรัฐธรรมนูญและหนังสือให้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ให้แก่พรรควิถิไทย โดย

๑. ปิดประกาศศาลรัฐธรรมนูญไว้ที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕

๒. ส่งประกาศศาลรัฐธรรมนูญและหนังสือให้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาไปยังที่อยู่เดิมของพรรควิถิไทย ตั้งแต่วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แต่ถูกส่งกลับเนื่องจากไม่มีผู้มารับ

๓. จัดส่งตามที่อยู่ใหม่ของพรรควิถิไทย (จากการประสานขอกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง) โดยจัดส่งวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ซึ่งการส่งครั้งนี้มีการรับเอกสารที่จัดส่งโดยรับเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เวลา ๑๑.๐๐ น.

แต่ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หลังจากพ้นกำหนดสิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับหนังสือให้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

พิจารณาแล้ว ตามข้อเท็จจริง พรรควิถีไทยได้รับจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมือง จากคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จำนวน ๒ รายการ และเมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีหนังสือที่ ลต (ทพบ.) ๐๔๐๒/๑๕๒ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ ให้พรรควิถีไทยส่งหลักฐานการขอเบิกเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคปี ๒๕๕๔ ไปให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และหนังสือที่ ลต ๐๔๐๒/ว ๒๑๕ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ให้พรรคจัดทำรายงานตามแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๕๔ แต่ไม่ได้รับรายงานดังกล่าวภายในกำหนดเวลา จึงมีหลักฐานเพียงพอที่จะถือว่า มีกรณีที่เป็นเหตุให้ยุบพรรควิถีไทยได้แล้ว ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ซึ่งบัญญัติว่า พรรคการเมืองยุบเลิกหรือยุบไปเพราะเหตุที่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ดังนั้น แม้ว่าการที่พรรควิถีไทยได้จัดประชุมคณะกรรมการบริหารพรรควิถีไทย เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ซึ่งคณะกรรมการพรรควิถีไทยมีมติให้เลิกหรือยุบพรรค ตามข้อบังคับพรรควิถีไทย พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๒๕ ที่กำหนดไว้ว่า “พรรคยอมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (๑) คณะกรรมการพรรคมีมติให้เลิกหรือยุบพรรค ...ฯลฯ...” และแม้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองจะยื่นคำร้องเพิ่มเติม ในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ โดยผู้ร้องแจ้งว่า ได้รับแจ้งจากพรรควิถีไทย เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ว่า พรรควิถีไทยมีความจำเป็นต้องขอยุบพรรคตามข้อบังคับพรรควิถีไทย พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๒๕ (๑) กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารพรรคได้มีมติในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ให้ยุบพรรควิถีไทย โดยผู้ร้องเห็นว่า พรรควิถีไทยมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) อีกบทหนึ่ง โดยขอให้พิจารณาคำร้องทั้งสองในคราวเดียวกัน

แต่พิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีที่เป็นเหตุให้ยุบพรรควิถีไทย เพราะไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็เป็นเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรควิถีไทยได้แล้ว เพราะบทบัญญัติทั้งสองมาตรากำหนดให้ทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้องมีหน้าที่ในการปฏิบัติเพื่อให้การเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คือ

ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่ผู้ร้องกำหนดและแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ตามมาตรา ๓๕ สำหรับพรรคที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ตามมาตรา ๖๒

ผู้ร้อง มีหน้าที่ในการตรวจสอบว่า ผู้ถูกร้องได้แจ้งการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรค ในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่ผู้ร้องกำหนดภายในเดือนมีนาคม ของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคที่จัดตั้งยังไม่ถึงเก้าสิบวันจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน ตามมาตรา ๓๕ พร้อมทั้งตรวจสอบกรณีที่พรรคได้รับเงินสนับสนุน ว่าพรรคใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไป ตามบทบัญญัติไว้ในส่วนนี้และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ตาม มาตรา ๖๒ หรือไม่ นอกจากนี้ ผู้ร้องยังต้องมีหน้าที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน อีกด้วย หากปรากฏว่า ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒ นับแต่วันที่ ความปรากฏต่อผู้ร้อง ตามมาตรา ๖๒ วรรคสอง โดยกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบและ ระยะเวลาเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ดังนั้น ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัย จึงมีเพียงประเด็นเดียวว่า พรรควิถีไทยละเมิด มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพรรควิถีไทยยังไม่มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ (๔) หรือศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ หัวหน้าพรรค วิถีไทยและพรรควิถีไทยจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ และเมื่อปรากฏว่า ผู้ร้องได้ทราบถึงเหตุที่ ผู้ถูกร้องไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ มาตรา ๖๒ (ตามคำร้องที่ ๑ ยื่นวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๕) โดยผู้ร้องยื่นคำร้องตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง จึงเห็นว่าควรสั่งยุบพรรควิถีไทยตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ซึ่งบัญญัติว่า พรรคย่อยเล็กหรือยุบเพราะเหตุ ...ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ ดังนั้น จึงไม่ต้องวินิจฉัยคำร้องเพิ่มเติมของนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า มีเหตุให้ยุบพรรควิถีไทยตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งบัญญัติว่า พรรคการเมืองย่อยเล็กหรือยุบไปเพราะเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับ พรรคการเมืองนั้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยให้สั่งยุบพรรควิถีไทยตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ