

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ส่งยุบพรรคเอกภาพ

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

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

(๑) พรรคเอกภาพเป็นพรรคการเมืองที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนจัดตั้ง เก็บค่าสีวันนับถึงวันสิ้นปีปฏิทิน ๒๕๕๓ ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ และ

(๒) พรรคเอกภาพได้รับอนุมัติเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ประจำปี ๒๕๕๓ เป็นเงิน ๔,๐๕๖,๗๒๔ บาท และได้เบิกเงินไปแล้ว ๒,๕๘๕,๘๘๕.๔๕ บาท จึงต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน ๒๕๕๓ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒

แต่พรรคเอกภาพจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ และจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในวันเดียวกัน ซึ่งพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว เป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเอกภาพ ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

หัวหน้าพรรคเอกภาพมีหนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ อ้างว่า กรณีการจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น เนื่องจากวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของการแจ้งรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปีที่ผ่านมาให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ ตรงกับวันเสาร์ เจ้าหน้าที่ของพรรคได้สอบถามสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วทราบว่าวันสุดท้ายของการแจ้งคือวันจันทร์ที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งตรงกับกำหนดตารางเวลาที่จะให้หัวหน้าพรรคลงนาม เพื่อแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ แต่ในวันดังกล่าว หัวหน้าพรรคเอกภาพติดภารกิจที่จังหวัดชัยนาท และตอนเย็นได้เดินทางไปทำภารกิจต่อที่จังหวัดเชียงใหม่ กลับถึงกรุงเทพฯ ฯ วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๔ จึงตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๔ และลงนามแจ้งผลการดำเนินงานของพรรคให้นายทะเบียนทราบ ในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ ทั้งนี้ ระหว่างที่หัวหน้าพรรคไม่อยู่ ไม่มีผู้มีอำนาจลงนามในรายงานการดำเนินงานของพรรคเอกภาพ เพราะรองหัวหน้าพรรคซึ่งมีอยู่คนเดียว (นายณรงค์ศักดิ์ เลิศสิทธิพันธุ์) ได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคตั้งแต่วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ ดังนั้น เมื่อพ้นกำหนดเวลาที่พรรคการเมืองต้องรายงานการดำเนินงานของพรรคต่อนายทะเบียน 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 โดยพรรคได้ว่าจ้างบริษัทบัญชีกิจ จำกัด เมื่อถึงกำหนดส่งมอบงานให้พรรค เป็นจังหวะที่หัวหน้าพรรคติดภารกิจในต่างจังหวัดตามที่ชี้แจงแล้วข้างต้น กรณีตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มีองค์ประกอบความผิดอยู่สองส่วน คือ “ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง” และ “ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม” โดยมีตัวเชื่อมคือ คำว่า “และ” ไม่ใช่ “หรือ” (ซึ่งหมายถึงอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้) ซึ่งน้ำหนักของความถูกต้องควรจะมากกว่าเงื่อนไขเวลา เพราะเป็นเรื่องที่บัญญัติไว้ในลำดับแรก และพรรคเอกภาพก็ได้เลือกปฏิบัติในเรื่องที่เป็นลำดับแรกดังกล่าวแล้ว เมื่อพรรคไม่ได้ดำเนินการครบองค์ประกอบของความผิดตามมาตรา ๖๒ ทั้งสองส่วน จึงไม่มีเหตุให้ยุบพรรคตามนัยมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ศาลรัฐธรรมนูญส่งสำเนาคำสั่งแห่งของพรรคเอกภาพทั้งสองฉบับให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำสั่งแห่ง ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ว่า แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ จะกำหนดให้การลงนามในรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเป็นหน้าที่ของหัวหน้าพรรค และมาตรา ๖๒ จะกำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไปก็ตาม แต่ทั้งสองกรณีหัวหน้าพรรคก็สามารถมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารพรรคคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนได้ตามนัยมาตรา ๒๐ วรรคสอง และปรากฏว่า ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔ คณะกรรมการบริหารพรรคเอกภาพมีจำนวน ๖ คน การที่พรรคเอกภาพไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้นายทะเบียนและไม่ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินดังกล่าวต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ ถือว่าพรรคเอกภาพไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามมาตรา ๖๒ ซึ่งเป็นเหตุให้ยุบพรรคเอกภาพตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคเอกภาพตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติไว้ดังนี้
มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง และมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนได้

มาตรา ๓๕ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน

มาตรา ๖๒ พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป

มาตรา ๖๕ พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน
- (๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕
- (๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง
- (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือ

มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ฯลฯ

ตามบทกฎหมายดังกล่าว เห็นว่า พรรคเอกภาพจัดตั้งขึ้นเกินเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปี ปฏิทิน ๒๕๕๓ หัวหน้าพรรคมีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือน มีนาคม ๒๕๕๔ เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบตามมาตรา ๓๕ แต่หัวหน้าพรรคเพิกเฉยในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ เป็นการยื่นเมื่อล่วงเลยระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรค ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) นอกจากนี้พรรคเอกภาพได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อ การพัฒนาพรรคการเมืองจึงมีหน้าที่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคในรอบปีปฏิทิน ที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ตามมาตรา ๖๒ แต่หัวหน้าพรรคเอกภาพมิได้จัดทำรายงานดังกล่าวยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ เพิกเฉยในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ เป็นการยื่นเมื่อล่วงเลยระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกัน จึงเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) อีกโสดหนึ่ง ที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าหัวหน้าพรรคติดภารกิจในต่างจังหวัด รองหัวหน้าพรรคซึ่งมีอยู่คนเดียวลาออกจาก ตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ จึงไม่มีผู้มีอำนาจลงนามในรายงานนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ คณะกรรมการบริหารพรรคมีจำนวนถึง ๖ คน หากหัวหน้าพรรคติดภารกิจ ก็อาจมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารพรรคคนใดคนหนึ่งทำการแทนได้ตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง และที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน นั้นหนักของความต้องการควรจะมากกว่าเงื่อนไข พรรคได้เลือกปฏิบัติในเรื่องความถูกต้องที่เป็น

ลำดับแรกดังกล่าวแล้ว จึงไม่มีเหตุให้ยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) นั้น เห็นว่า การจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคในรอบปีปฏิทินนั้น นอกจากจะต้องทำให้ถูกต้องตามความจริงแล้ว จะต้องยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไปด้วย ดังนั้น แม้พรรคเอกภาพจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคในรอบปีปฏิทินโดยถูกต้องก็ตาม แต่มิได้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ถือว่ามีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๒ กรณีจึงมีเหตุให้ต้องยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคเอกภาพ แจ้งคำสั่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ