

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคเอกภาพ

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง และคำร้องเพิ่มเติม ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคเอกภาพ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบได้ความว่า พรรคเอกภาพจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ และพรรคเอกภาพได้รับอนุมัติเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี ๒๕๕๓ เป็นเงิน ๔,๐๕๖,๓๒๔ บาท โดยได้เบิกเงินดังกล่าวไปแล้ว ๒,๕๘๕,๘๘๕.๔๕ บาท จึงต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ พรรคเอกภาพได้จัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ และจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งพ้นระยะเวลาที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดแล้ว นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเอกภาพ ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

หัวหน้าพรรคเอกภาพมีหนังสือชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญถึงการจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่เนื่องจากวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ตรงกับวันเสาร์จึงต้องยื่นในวันจันทร์ที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๔ แต่ในวันดังกล่าวหัวหน้าพรรคเอกภาพติดภารกิจที่จังหวัดชัยนาท และที่จังหวัดเชียงใหม่ กลับถึงกรุงเทพฯ วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๔ จึงตรวจเอกสารในวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ และลงนามแจ้งผลการดำเนินงานกิจการของพรรคให้นายทะเบียนทราบในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ เพราะระหว่างที่หัวหน้าพรรคไม่อยู่ไม่มีผู้มีอำนาจลงนาม

ในรายงานการดำเนินกิจการของพรรคเอกภาพ และรองหัวหน้าพรรคซึ่งมีอยู่คนเดียว (นายณรงค์ศักดิ์ เลิศสิทธิพันธุ์) ได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคแล้ว จึงไม่มีเหตุให้ยุบพรรคเอกภาพ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ส่วนกรณีการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น พรรคได้แจ้งบริษัท บัญชีกิจ จำกัด ทำบัญชีรายการใช้จ่าย พรรคได้จัดส่งเอกสารการเงินทั้งหมด ให้กับบริษัท ฯ ไปดำเนินการ เป็นจังหวัดที่หัวหน้าพรรคติดภารกิจในต่างจังหวัดพอดี พรรคเอกภาพ เห็นว่า ต้องทำ “ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง” และ “ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม” ซึ่งน้ำหนักของความถูกต้องควรจะมากกว่าเสียเวลา พรรคได้ดำเนินการครบองค์ประกอบของความผิด ตามมาตรา ๖๒ ทั้งสองส่วน และไม่มีเหตุต้องยุบพรรคตามนัยมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

นายทะเบียนพรรคการเมืองชี้แจงเพิ่มเติมว่า แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าพรรค แต่หัวหน้าพรรค ก็สามารถมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารพรรคคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนได้ตามนัย มาตรา ๒๐ วรรคสอง ส่วนกรณีพรรคเอกภาพยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ เพราะเหตุที่ต้อง ให้บริษัททำบัญชีตรวจสอบนั้น เห็นว่า เป็นการดำเนินกิจการภายในของพรรคเอง และหัวหน้าพรรคสามารถ มอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารพรรคทำการแทนได้ตามนัยมาตรา ๒๐ วรรคสอง เช่นเดียวกัน

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งให้ยุบพรรคเอกภาพ หรือไม่ ซึ่งตามคำร้อง ของนายทะเบียนพรรคการเมืองมี ๒ ประเด็น กล่าวคือ

ประเด็นที่หนึ่ง พรรคเอกภาพรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน ที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบ ภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึง แก่สิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน” จะเห็นได้ว่า มาตรา ๓๕ นี้ บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องรายงาน การดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ให้ถูกต้อง และ ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมในปีถัดไป ปราบกฏว่าหัวหน้าพรรคได้ส่งรายงานการดำเนิน กิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้นายทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งตาม กฎหมายจะต้องส่งภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔

ปัญหาว่าที่หัวหน้าพรรคเอกภาพชี้แจงถึงเหตุจำเป็นต้องเดินทางไปดำเนินการของพรรคที่จังหวัดชัยนาทและเชียงใหม่ นั้น มีเหตุผลรับฟังได้หรือไม่ ตามบทบัญญัติให้รายงานได้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๔ จนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งมีช่วงเวลานานพอสมควรแล้ว มิใช่รอจนใกล้จะครบกำหนดจึงจะเริ่มดำเนินการ การที่อ้างว่า ต้องเดินทางไปธุระตอนสิ้นเดือนมีนาคมนั้น เป็นเหตุผลที่ฟังไม่ขึ้น นอกจากนี้หัวหน้าพรรคก็สามารถมอบหมายให้กรรมการบริหารพรรคคนอื่นดำเนินการแทนได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง ก็ให้อำนาจที่จะมอบหมายได้ แต่หัวหน้าพรรคก็ไม่ดำเนินการ ข้ออ้างของหัวหน้าพรรคเอกภาพตามที่ชี้แจงจึงไม่อาจรับฟังได้

พิจารณาแล้วเห็นว่าพรรคเอกภาพรายงานการดำเนินการของพรรคและส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อพ้นกำหนดที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ แล้ว จึงมีเหตุให้ยุบพรรคเอกภาพได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ซึ่งบัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้... (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒ ...” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕)ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น”

ประเด็นที่สอง พรรคเอกภาพทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ โดยอ้างว่าได้จ้างบริษัท บัญชีกิจ จำกัด ทำบัญชีรายการใช้จ่ายเพื่อต้องการความถูกต้องจึงทำให้งานเกินกำหนดนั้น มีเหตุผลรับฟังได้เพียงใด เกี่ยวกับกรณีนี้หัวหน้าพรรคเอกภาพได้ชี้แจงด้วยว่าพรรคต้องการให้เกิดความถูกต้องมากกว่าการขึ้นตามกำหนดระยะเวลาจึงจำเป็นต้องดำเนินการให้ครบองค์ประกอบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ ซึ่งบัญญัติว่า “พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ถ้าพรรคได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐจะต้องทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปีปฏิทินเช่นเดียวกับการรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๕ ซึ่งได้

วินิจฉัยแล้วในประเด็นที่หนึ่ง การที่หัวหน้าพรรคเอกภาพอ้างว่าได้ให้บริษัทซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีเพื่อความถูกต้อง นั้น หัวหน้าพรรคทราบดีว่าจะต้องรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปี ๒๕๕๓ ที่พรรคได้รับเงินมาและส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ การจะตรวจสอบเพื่อความถูกต้องก็ควรต้องดำเนินการเสียแต่เนิ่นๆ เพราะรายละเอียดของการใช้จ่ายปิดยอดเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ จึงมีเวลาที่จะดำเนินการได้ถึง ๕๐ วัน ผู้ตรวจสอบทำงานล่าช้าก็อยู่ในความรับผิดชอบของพรรคเอกภาพเอง พิจารณาความตามมาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒ ก็บัญญัติเน้นถึงความถูกต้อง และต้องยื่นต่อนายทะเบียนหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในกำหนดเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติด้วยทั้งสองกรณี ดังนั้น การที่หัวหน้าพรรคเอกภาพยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการรายงานเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามกฎหมายแล้ว ซึ่งเป็นเหตุให้ยุบพรรคเอกภาพได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคเอกภาพตามวรรคสองได้เช่นเดียวกันกับประเด็นที่หนึ่งตามที่ได้วินิจฉัยแล้ว

อาศัยเหตุผลดังได้วินิจฉัยแล้ว จึงให้ยุบพรรคเอกภาพ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

พลโท จุล อติเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ