

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ส่งยุบพรรคเอกภาพ

ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ส่งเรื่อง ขอให้มีการส่งยุบพรรคเอกภาพ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๕ สรุปความได้ว่า

๑) พรรคเอกภาพเป็นพรรคการเมืองที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนจัดตั้งเกินเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี

๒) พรรคเอกภาพได้รับอนุมัติเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี ๒๕๕๓ เป็นเงิน ๔,๐๕๖,๗๒๔ บาท โดยได้เบิกเงินดังกล่าวไปแล้ว ๒,๕๘๕,๘๘๕.๔๕ บาท ซึ่งมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคเอกภาพแล้วปรากฏว่า พรรคเอกภาพจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบตามหนังสือพรรคเอกภาพที่ อก. ๑๘๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ และจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในวันเดียวกัน ซึ่งเป็นการพ้นระยะเวลาตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ บัญญัติไว้ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคเอกภาพตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคเอกภาพตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้พิจารณาแล้วส่งคำร้องให้พรรคเอกภาพชี้แจง ซึ่งหัวหน้าพรรคเอกภาพมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ รวมสองฉบับชี้แจงว่า

๑) กรณีการจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น เนื่องจากวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นวันสุดท้ายของการแจ้งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีที่ผ่านมาให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบซึ่งตรงกับวันหยุดราชการ (วันเสาร์) และทางสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้แจ้งได้ในวันจันทร์ที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๔ แต่ในวันดังกล่าวหัวหน้าพรรคเอกภาพติดภารกิจต่างจังหวัด และกลับถึงกรุงเทพฯ ในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๔ โดยในระหว่างที่หัวหน้าพรรคไม่อยู่นั้น ไม่มีผู้มีอำนาจลงนามแทน เพราะรองหัวหน้าพรรคคือ นายณรงค์ศักดิ์ เลิศสิทธิพันธุ์ ได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคตั้งแต่วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ ดังนั้นจึงไม่มีเหตุให้ยุบพรรคเอกภาพตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ

๒) ส่วนกรณีการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น พรรคเอกภาพได้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ จริง โดยพรรคได้ว่าจ้างบริษัท บัญชีกิจ จำกัด เป็นผู้ดำเนินการทั้งหมดสำหรับเงื่อนไขเวลาในการยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ทางพรรคทราบดี แต่ทางบริษัท บัญชีกิจ ฯ ได้ส่งมอบงานให้พรรค เป็นระยะเวลาที่หัวหน้าพรรคติดภารกิจในต่างจังหวัดตามที่ชี้แจงแล้วข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม กรณีมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ พรรคเอกภาพเห็นว่า มีองค์ประกอบความผิดอยู่สองส่วนคือ “ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง” และ “ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม” โดยมีตัวเชื่อมคือคำว่า “และ” ไม่ใช่คำว่า “หรือ” จึงควรพิจารณาถึงความถูกต้องมากกว่าเรื่องเวลา ดังนั้นเมื่อพรรคไม่ได้ดำเนินการครบองค์ประกอบของความผิดตามมาตรา ๖๒ จึงไม่มีเหตุให้ยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย กรณีมีเหตุที่จะสั่งให้ยุบพรรคเอกภาพ ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน”

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ... (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พรรคเอกภาพมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำทั้งรายงานการดำเนินงานของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง โดยต้องแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ มาตรา ๓๕ และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมตามมาตรา ๖๒ จากข้อเท็จจริงซึ่งได้รับแจ้งจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะครบกำหนดในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ แต่พรรคเอกภาพได้แจ้งรายงานการดำเนินงานของพรรคและรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองและต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ถือว่าได้ดำเนินการเมื่อพ้นจากระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ส่วนคำชี้แจงของหัวหน้าพรรคเอกภาพที่อ้างว่าติดภารกิจในต่างจังหวัด และไม่มีผู้มีอำนาจลงนามแทนในรายงานดังกล่าวได้ เนื่องจากรองหัวหน้าพรรคได้ลาออกไปก่อนนั้น เป็นเหตุผลที่ไม่เพียงพอจะรับฟังเพื่อเป็นข้ออ้างที่จะไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามความในมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว พิจารณแล้วเห็นว่า หัวหน้าพรรคเอกภาพฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคเอกภาพตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคเอกภาพตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ