

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาต้ย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘/๒๕๕๕

วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสังคมนิยม

คำร้อง นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหนังสือที่ ลต ๐๐๐๔/๓๖๘ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสังคมนิยมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

## ข้อเท็จจริง

โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน

ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ พรรคสังคมนิยมซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นเกินกว่า ๕๐ วัน (นับจนถึงวันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๓) และมีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน ๒๕๕๓ แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ แต่พรรคสังคมนิยมมิได้รายงานให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมีหนังสือที่ ลต ๐๐๐๔/๓๖๘ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ ยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสังคมนิยมตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีมติรับคำร้องไว้ดำเนินการและพิจารณาวินิจฉัย จึงได้ส่งสำเนาคำร้องให้พรรคสังคมนิยมเพื่อยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องโดยนายสมพงษ์ ไชยมุข หัวหน้าพรรคสังคมนิยมได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนังสือลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ สรุปสาระได้ว่า

๑. พรรคสังคมนิยมได้รับจัดแจ้งการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เลขที่ ๘/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๒ โดยเป็นพรรคที่เป็นตัวแทนของกรรมกร เกษตรกร ซึ่งสมาชิกพรรคและกรรมการบริหารพรรคทุกคนได้ทำงานทุ่มเทแก่พรรคมาโดยตลอด และปัจจุบันมีสมาชิกพรรค ๑๐,๒๕๔ คน ทั้งนี้พรรคไม่เคยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

๒. ภายหลังจากการเลือกตั้งปี ๒๕๕๔ พรรคเสียค่าใช้จ่ายไปมากโดยยังไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ทำให้มีผลต่อการดำเนินงานภายในพรรค เช่น สำนักงานใหญ่ในกรุงเทพฯ ไม่เปิดทำงานเพราะค้างค่าเช่าและค่าใช้จ่าย โทรศัพท์บ้านพักของหัวหน้าพรรคที่นครศรีธรรมราช ก็ถูกตัดเพราะค้างค่าโทรศัพท์ การติดต่อจึงขัดข้องมาก

๓. ทางสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แจ้งเตือนเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ แต่พรรคไม่ได้รับเอกสารเนื่องจากผู้รับเอกสารไม่ได้แจ้งให้ทราบทันที เพิ่งได้รับเมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๔ โดยก่อนหน้านั้นได้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยวาจาว่ามีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่และแจ้งที่อยู่ใหม่ไปแล้ว ทั้งเคยมีการส่งเอกสารไปยังที่อยู่ใหม่แล้ว

๔. หัวหน้าพรรคได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน ๒๕๕๓ แล้ว เสร็จทันตามกำหนดเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ โดยได้ฝากนางส้อย แสงไกร (อายุ ๗๒ ปี) อาชีพขนส่งผลไม้มาขายที่กรุงเทพฯ ให้นำมาส่งต่อนายกฤษ ไกรคุ้ม ในกรุงเทพฯ เพื่อให้ส่งต่อไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในวันศุกร์ที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ ปรากฏว่าเอกสารหายระหว่างทางเพราะต้องรับส่งผลไม้หลายแห่ง เมื่อนางส้อยโทรศัพท์แจ้งให้ทราบ หัวหน้าพรรคจึงต้องทำเอกสารใหม่ เพราะมิได้ถ่ายสำเนาไว้ ประกอบกับวันที่ ๓๑ มีนาคม เป็นวันเสาร์ และวันที่ ๑ เมษายน เป็นวันอาทิตย์ ทำให้การจัดส่งรายงานใหม่ล่าช้ากว่ากำหนด เมื่อทำเสร็จ หัวหน้าพรรคก็ได้ออกเดินทางเข้ากรุงเทพฯ ๑ เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๔ เวลา ๑๗.๕๐ น. และนำส่งรายงานได้ในวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ เวลา ๑๕.๐๐ น. ตามหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งลงรับไว้

๕. จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไม่ต้องยุบพรรค เพื่อจะได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองสำหรับคนฐานล่างต่อไป สำหรับความผิดพลาดที่เกิดขึ้นพรรคมิได้มีเจตนาบายเบี่ยงแต่อย่างใด โดยยินดีเสียค่าปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท (ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๐)

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓๕

“ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน”

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

“ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

สรุปข้อเท็จจริงจากสำนวน

๑. หัวหน้าพรรคได้พยายามบริหารงานของพรรคโดยมีผลสำเร็จตามสมควร แต่การที่คณะกรรมการเลือกตั้งมิได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้ ทำให้พรรคขาดแคลนเงินใช้จ่ายจนทำให้สำนักงานใหญ่ของพรรคเปิดทำการไม่ได้ การติดต่อที่บ้านหัวหน้าพรรคที่นครศรีธรรมราชก็ขัดข้อง ทำให้ไม่ทราบค่าเดือนของนายทะเบียนพรรคการเมือง จนถึงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๔

๒. หัวหน้าพรรครีบจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคเสร็จเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ และฝากนางส้อย แสงไกร รองหัวหน้าพรรค ซึ่งเป็นเจ้าของรถกระบะขนผลไม้มากรุงเทพฯ (เป็นวิธีการที่นิยมใช้กันเป็นปกติ) เพื่อมาส่งให้นายกฤษ ไกรคุ้ม นำส่งนายทะเบียนพรรคการเมือง อีกต่อหนึ่ง แต่ปรากฏว่าเอกสารหายไปในระหว่างการแวะส่งผลไม้หลายแห่ง (ซึ่งเป็นกรณีที่เป็นไปได้มาก)

๓. เมื่อนางส้อย จะโทรศัพท์ให้หัวหน้าพรรคทราบก็ไม่สามารถติดต่อได้โดยตรงเพราะโทรศัพท์ถูกระงับการใช้ชั่วคราว ต้องติดต่อไปบ้านอื่นให้ช่วยบอกต่อ เมื่อหัวหน้าพรรคทราบข่าวจึงได้รับ

จัดทำรายงานชุดใหม่แต่เนื่องด้วยวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นวันเสาร์ และวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ เป็นวันอาทิตย์ ทำให้การส่งรายงานใหม่ล่าช้า นายสมพงศ์ ไชยมุข จึงโดยสารรถเข้ากรุงเทพ ฯ เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๔ เวลาเย็น

๔. นายสมพงศ์ ได้นำรายงาน ฯ ส่งนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ เวลา ๑๕.๐๐ น. อันเป็นวันเดียวกับวันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ยุบพรรคเอกภาพ พรรคสังคมนิยม และพรรคสังคมนิยมแล้ว

๕. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพ็ญมีหนังสือไปยังหัวหน้าพรรคสังคมนิยมเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๔ แจ้งวงเงินที่พรรคจะได้รับการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของพรรคในปี ๒๕๕๔ (หลังจากที่ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ยุบพรรคแล้ว)

#### ข้อพิจารณา

๑. เห็นว่ามีความบกพร่องทางการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมากกว่าของพรรคสังคมนิยมเสียอีก ดังจะเห็นได้จาก

๑) ส่งเอกสารไปถึงพรรคไม่ทันการณ์ แม้หัวหน้าพรรคจะแจ้งที่อยู่ใหม่ให้ก็ยังส่งไปยังที่เดิม ทำให้พรรคทราบเรื่องล่าช้า (แม้ว่านายทะเบียนพรรคการเมืองจะอ้างว่าทุกพรรคต้องทราบกำหนดการส่งรายงานอยู่แล้วตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑)

๒) เมื่อหัวหน้าพรรคนำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคมาส่งเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ เวลา ๑๕.๐๐ น. เจ้าหน้าที่ก็ยังรับไว้ แม้ว่านายทะเบียนพรรคการเมืองจะได้ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคแล้ว

๓) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิ่งแจ้งให้พรรคสังคมนิยมทราบเรื่องการได้รับเงินสนับสนุนเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๔

๔) กรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคที่ฝ่าฝืนมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วในวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ นับว่าทำงานได้รวดเร็ว แต่ก็ควรจะมีการติดตามสอบถามให้ทราบปัญหาในเบื้องต้นก่อน

๒. เห็นว่า การที่หัวหน้าพรรคสังคมนิยมส่งรายงานล่าช้าไปเพียง ๓ วัน เมื่อหักวันหยุดแล้ว เป็นการกระทำที่ไม่มีเจตนาฝ่าฝืนประกาศของนายทะเบียนพรรคการเมือง เพราะเหตุที่

๑) ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุน ฯ ทำให้มีปัญหาการทำงานที่สำนักงานใหญ่และที่บ้านหัวหน้าพรรค เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนนี้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งน่าจะพิจารณาแก้ไขหลักการเพื่อปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ เสียใหม่ และควรจัดบริการตามระเบียบให้มีประสิทธิภาพหลังจากที่ได้รับทราบปัญหาสะสมมานานปี

๒) เมื่อได้ทราบว่าต้องส่งรายงาน ฯ หัวหน้าพรรคก็รีบดำเนินการจัดทำและฝากส่งทันที ซึ่งตามปกติถ้าเอกสารไม่หายกลางทางก็จะมาถึงมือผู้ที่รับมาส่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ทันเวลา ในวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ การทำเอกสารหายไม่ใช่ความผิดของหัวหน้าพรรคอย่างชัดเจน (มีหลักฐานชี้แจงของนางส้อย แสงไกร ยืนยัน)

๓) หัวหน้าพรรคได้รับทำรายงานชุดใหม่ แต่เนื่องจากติดวันหยุดราชการ ๒ วัน และต้องใช้เวลาเดินทางมาส่งทำให้ส่งถึงนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ในวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๕ นับว่าเป็นคำชี้แจงที่มีเหตุผล ไม่น่าจะมีเจตนาฝ่าฝืนมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งนับว่าเป็นโทษที่เหมาะสมแล้ว ไม่ควรจะลงโทษถึงขั้นยุบพรรค หากนายทะเบียนพรรคการเมืองจะแก้ไขประกาศวิธีการส่งรายงาน ฯ ตามมาตรา ๓๕ ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรานี้ (คือประกาศให้สาธารณชนทราบไม่ใช่เพื่อยุบพรรค เพราะเห็นว่าจะดำเนินการต่อไปไม่ได้ดั้งเงื่อนไขในมาตรา ๒๕ แล้ว) กรณีก็ไม่จำเป็นต้องรีบส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคก่อนจะพิจารณาชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๓)

๔) หัวหน้าพรรคได้แสดงให้เห็นความเสียสละที่จะดำเนินการทางการเมืองแม้จะมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่สูง แต่ก็ยังมีน้ำใจยอมรับว่าถ้าถือว่าส่งรายงาน ฯ ล่าช้าก็ยินดีให้พิจารณาดำเนินคดีให้ถูกปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท ตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

#### คำวินิจฉัย

เมื่อเห็นได้ชัดเจนจากหลักฐานในสำนวนว่า การที่นายสมพงษ์ ไชยมุข ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคสังคมใหม่ล่าช้าไป ๓ วัน เพราะเกิดเหตุขัดข้องหลายครั้งต่อเนื่องกัน โดยไม่มีเจตนาจะฝ่าฝืนมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งต้องการให้พรรคต่างๆ ส่งรายงาน ฯ มายังนายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ไม่ใช่เป็นเหตุสำคัญของการสั่งยุบพรรคการเมือง ดังที่เคยทำคำวินิจฉัยส่วนตนในคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๕ (กรณียุบพรรคถิ่นไทย)

พิจารณาแล้วจึงขอใช้ดุลยพินิจดังที่บัญญัติในมาตรา ๖๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เห็นควรยกคำร้อง เพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองนำไปพิจารณาชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก่อนจะนำมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ยุบพรรค เมื่อมีเหตุตามมาตรา ๖๕ ตามแนวการวินิจฉัยในคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๕ (กรณียุบพรรคสังคมไทย)

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ