

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเอกภาพ

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

ความเป็นมาโดยสรุป

๑. หัวหน้าพรรคเอกภาพมีหน้าที่ต้องยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน ๒๕๕๓ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ แต่พรรคมิได้ส่งรายงาน ฯ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว

๒. นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมีหนังสือที่ ลต ๐๐๐๔/๓๖๘ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ พร้อมคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาสั่งยุบพรรค เนื่องจากพรรคเอกภาพเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นเกินกว่า ๕๐ วัน (นับจนถึงวันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๓) มีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน ๒๕๕๓ แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ แต่พรรคเอกภาพมิได้รายงานให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติรับคำร้องไว้ดำเนินการและพิจารณาวินิจฉัยต่อไปเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๔ และแจ้งให้ทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้องทราบเพื่อให้โอกาสทำคำร้องเพิ่มเติม หรือมีคำชี้แจงข้อกล่าวหา

๓. คำร้องเพิ่มเติมของนายทะเบียน

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ทำคำร้องเพิ่มเติมตามหนังสือที่ ลต ๐๐๐๔/๖๕๕ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ระบุว่า พรรคเอกภาพได้ขอรับเงินจัดสรรจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี ๒๕๕๓ เป็นจำนวน ๔,๐๕๖,๗๒๔ บาท (ซึ่งต่อมาได้เบิกเงินจำนวนทั้งสิ้น ๒,๕๘๕,๘๘๕.๔๕ บาท) ตามโครงการและแผนงานและเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ได้รับจัดสรรในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้แจ้งให้พรรคเอกภาพรับทราบมติคณะกรรมการกองทุน ฯ ตามหนังสือที่ ลต ๐๐๐๔.๑๐/๑๕๑๖ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ พร้อมทั้งแจ้งว่าพรรค

จะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

นอกจากนี้ คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองยังได้มีหนังสือที่ ลต ๐๐๐๔.๑๐/ว ๑๕ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๔ เรื่องการรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ พร้อมแนบแบบรายงานมาด้วย โดยเตือนพรรคการเมืองต่างๆ ให้ดำเนินการตามเงื่อนไขและกำหนดเวลา พร้อมทั้งระบุกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ ด้วย

แต่ปรากฏว่าพรรคเอกภาพได้นำส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรา ๖๒ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ด้วยอีกเหตุหนึ่ง

๔. คำชี้แจงข้อกล่าวหาของหัวหน้าพรรคเอกภาพ

๑) ผู้ถูกร้อง โดยนายชาติวัฒน์ ชาติกรกุล ในฐานะหัวหน้าพรรคเอกภาพได้ทำหนังสือที่ อภ.๑๕๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ชี้แจงข้อกล่าวหาเรื่องการส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน ๒๕๕๓ โดยสรุปได้ดังนี้

(๑) ปรากฏว่าวันครบกำหนดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน ๒๕๕๓ คือ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ตรงกับวันเสาร์ เมื่อได้ประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งปรากฏว่าได้ยินยอมให้พรรคสามารถส่งรายงาน ฯ ได้ในวันจันทร์ที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๔

(๒) ปรากฏว่าในวันดังกล่าวหัวหน้าพรรคติดภารกิจในต่างจังหวัด จึงเป็นเหตุให้ไม่มีผู้มีอำนาจลงนาม เพราะรองหัวหน้าพรรคได้ยื่นใบลาออกเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔

(๓) หัวหน้าพรรคได้ตรวจสอบความถูกต้องของรายงาน ฯ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ และลงนามในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ แล้ว จึงได้ส่งรายงาน ฯ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง

สรุปว่าพรรคได้รายงานการดำเนินกิจการเป็นไปโดยถูกต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๓๕ แล้วส่วนหนึ่งซึ่งสำคัญกว่าการยื่นภายในกำหนด จึงไม่มีเหตุให้ยุบพรรคตามนัยมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

๒) ต่อมาผู้ถูกร้อง โดยนายชาติวัฒน์ ชาติกรกุล ในฐานะหัวหน้าพรรคเอกภาพได้ทำหนังสือชี้แจงเพิ่มเติม ที่ อภ.๑๕๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ ชี้แจงข้อกล่าวหา สรุปดังนี้

(๑) ผู้ถูกร้องยอมรับว่าได้ส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ จริง

(๒) ผู้ถูกร้องทราบเรื่องเงื่อนไขแต่เนื่องจากการจัดทำเอกสารด้านการเงินได้ว่าจ้าง บริษัท บัญชีกิจ จำกัด เป็นผู้ทำบุคคล เพื่อต้องการให้เกิดความถูกต้อง เมื่อถึงกำหนดส่งมอบงาน เป็นจังหวัดเดียวกับที่หัวหน้าพรรคติดภารกิจในต่างจังหวัด

(๓) ผู้ถูกร้องยืนยันว่ารายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๓ มีความถูกต้องตามความเป็นจริง ซึ่งพรรคถือเป็นหลักในการปฏิบัติมากกว่าเงื่อนไข เรื่องเวลา

สรุปว่าพรรคได้ดำเนินการไม่ครบตามองค์ประกอบของความผิดตามมาตรา ๖๒ ทั้งสองส่วน คือเรื่องความถูกต้อง และกำหนดเวลา จึงเห็นว่าไม่มีเหตุให้ยุบพรรคตามนัยมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ข้อกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่เกี่ยวกับคำร้องนี้มี ๓ มาตรา คือ

๑. มาตรา ๓๕

“ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน ที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบ ภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึง แก่สิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน”

๒. มาตรา ๖๒

“พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

๓. 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
เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน
ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

“ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่ง
ยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

สรุปข้อเท็จจริงและประเด็นต้องพิจารณา

๑. ผู้ร้อง คือ นายทะเบียนพรรคการเมืองร้องว่า พรรคเอกภาพฝ่าฝืนกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ๒ มาตรา คือ

๑) มาตรา ๓๕ เพราะไม่ส่งรายงานการดำเนินการของพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง
ภายในกำหนด คือ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ทั้งที่นายทะเบียนได้แจ้งเตือนไปแล้ว

๒) มาตรา ๖๒ เพราะพรรคได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
ประจำปี ๒๕๔๓ แล้วไม่ส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ภายในกำหนด คือ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ทั้งที่นายทะเบียนได้แจ้งเตือนไปแล้ว ๒ ครั้ง

๒. ผู้ถูกร้อง คือ หัวหน้าพรรคเอกภาพชี้แจงแก้คำร้อง มีสาระสำคัญว่า

๑) พรรคจะส่งรายงานการดำเนินการ ฯ ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันเสาร์
จึงประสานงานกับสำนักกิจการพรรคการเมือง ขอส่งในวันจันทร์ที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ แต่หัวหน้าพรรค
ติดภารกิจในต่างจังหวัด รongหัวหน้าพรรคก็ได้ลาออกไปก่อน จึงไม่มีผู้ลงนาม

๒) หัวหน้าพรรคได้พยายามตรวจสอบความถูกต้องทางการเงิน และเห็นว่าสำคัญกว่า
การยื่นภายในกำหนด

๓) ยอมรับว่าได้ส่งรายงานการดำเนินการ ฯ ตามมาตรา ๓๕ และรายงานการใช้จ่ายเงิน
สนับสนุนตามมาตรา ๖๒ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ หลังกำหนดเวลาตามกฎหมาย

คำวินิจฉัย

เห็นว่าตามความเป็นมา ข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง คำชี้แจงของหัวหน้าพรรคเอกภาพไม่น่า
รับฟัง เพราะพรรคมีโอกาสจะส่งรายงานทั้ง ๒ ฉบับได้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ถึง วันที่ ๓๑ มีนาคม

๒๕๔๔ ไม่จำเป็นจะต้องรอนจนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ส่วนการที่ตนเองจะไปต่างจังหวัดก็ย่อมจะมอบให้ กรรมการบริหารพรรคคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนลงนามแทนได้ ส่วนการที่ตนส่งซ้ำเพราะพยายามตรวจสอบทางการเงินให้ถูกต้อง ซึ่งตนเห็นว่ามีความหนักมากกว่าการส่งตามกำหนด นับเป็นการทำงานตามความเข้าใจ ของตนเอง จึงเห็นว่าทำการฝ่าฝืนทั้งมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ จริงทั้งสององค์ประกอบ ซึ่งบังคับ ให้หัวหน้าพรรคต้องยื่นรายงานที่ถูกต้องตามความเป็นจริงและต้องยื่นภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป (คือ ปี พ.ศ. ๒๕๔๕) ตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองร้อง จึงเห็นควรให้สั่งยุบพรรคเอกภาพ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ มีลักษณะจำกัดการใช้ดุลยพินิจของศาล รัฐธรรมนูญมากเกินไป เพราะเป็นปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของ พรรคการเมืองและการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ฯ ไม่ใช่ปัญหาทางรัฐธรรมนูญ นายทะเบียน พรรคการเมืองน่าจะดำเนินการตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๑๔๕ คือให้คณะกรรมการ การเลือกตั้งเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมืองได้แทนที่จะให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเพียงผู้เดียวพิจารณาส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ สั่งยุบพรรคตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งจำกัดการใช้ดุลยพินิจของศาลมาก ดังกล่าวแล้ว

ทั้งนี้ ตามหลักการแล้วศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีอำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจได้โดยอิสระและสามารถ นำหลักการแห่งรัฐธรรมนูญของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและหลักอื่น ๆ เช่น หลักมนุษยธรรม หลักการบริหารราชการเพื่อบริการประชาชนมาประกอบการวินิจฉัย ดังที่ได้ชี้แจง ไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๕ เพื่อให้ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ทันสมัยยิ่งขึ้น

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาศักดิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ