

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมณีชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๓/๒๕๕๖

วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคสันติภาพ

นายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสันติภาพ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ได้ความว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคสันติภาพ ไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง เลขที่ ๓/๒๕๕๑ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ พรรคสันติภาพเคยรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ และ พ.ศ. ๒๕๕๔ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไปทุกปี สำหรับในปี ๒๕๕๕ พรรคสันติภาพได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายและค่าสาธารณูปโภคสำหรับสาขาพรรคที่ขอรับการสนับสนุนเป็นการทั่วไป จำนวน ๖๘,๐๗๐ บาท โดยได้เบิกจ่ายไปแล้ว ๒ งวด ๆ ละ ๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑๘,๐๐๐ บาท เมื่อใกล้สิ้นสุดระยะเวลาการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (สำนักงาน กกต.) ได้มีหนังสือแจ้งให้พรรคสันติภาพดำเนินการ แต่ไปรษณีย์ส่งหนังสือคืนผู้นำฝาก เนื่องจากพรรคสันติภาพย้ายที่อยู่ไม่ทราบที่อยู่ใหม่ และเมื่อสำนักงาน กกต. ได้ตรวจสอบพรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรค ในรอบปี ๒๕๕๕ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ แล้ว ปรากฏว่า พรรคสันติภาพไม่ได้จัดส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๕๕ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรา ๖๒ กรณีมีเหตุให้ยุบพรรคสันติภาพ ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) จึงเสนอ นายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้สั่งยุบพรรคสันติภาพ ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๖ และได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง และขอให้สั่งยุบพรรคสันติภาพ

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการและรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และส่งสำเนาคำร้องให้พรรคสันติภาพ เพื่อยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

พรรคสันติภาพ (โดยนายอำนาจ สุวรรณกิจบริหาร หัวหน้าพรรค) ผู้ถูกร้อง ยื่นคำชี้แจงลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ พร้อมเอกสารประกอบ ความว่า ผู้ถูกร้องปฏิเสธข้อกล่าวหาของผู้ร้อง และได้แย้งว่า คำร้องของผู้ร้องเป็นความเท็จ ความจริงผู้ถูกร้องได้ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคสันติภาพ ประจำปี ๒๕๕๕ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ และเจ้าหน้าที่ของผู้ร้องได้รับเอกสารรายงานดังกล่าว โดยลงชื่อรับพร้อมลงวันที่รับในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ โดยถูกต้องตามกฎหมาย และเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๖ ผู้ถูกร้องได้ยื่นแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคเพิ่มเติมให้ครบถ้วนประกอบรายงานที่ได้ยื่นไว้เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ด้วย และเจ้าหน้าที่ของผู้ร้องได้รับเอกสารดังกล่าวไว้โดยลงชื่อรับพร้อมวันที่รับไว้เช่นกัน จึงถือว่า ผู้ถูกร้องได้ยื่นเรื่องรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ แล้ว ผู้ถูกร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยกคำร้องของผู้ร้อง และให้ผู้ถูกร้องดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามกฎหมายต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญส่งสำเนาคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของพรรคสันติภาพให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องเพื่อชี้แจงเพิ่มเติม ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

๑. กรณีที่พรรคสันติภาพชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ได้ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ประจำปี ๒๕๕๕ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ และเจ้าหน้าที่สำนักงาน กกต. ได้รับเอกสารไว้เรียบร้อยแล้ว นั้น พรรคสันติภาพได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ประจำปี ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ จริง โดยเอกสารที่ส่งมีเฉพาะแบบรายงาน ท.พ. ๘ จำนวน ๘ แผ่น ซึ่งรายงานดังกล่าวไม่มีแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ในรอบปี ๒๕๕๕ และสำนักงาน กกต. ตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่าพรรคสันติภาพไม่ส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ฯ ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ ตามที่กฎหมายกำหนด นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๖ แจ้งให้พรรคสันติภาพส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ฯ ในรอบปี ๒๕๕๕

๒. กรณีพรรคสันติภาพชี้แจงว่า เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๖ ได้ยื่นแบบรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองเพิ่มเติมให้ครบถ้วน ประกอบรายงานที่ได้ยื่นไว้เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ นั้น ปรากฏว่า พรรคสันติภาพได้ยื่นแบบรายงานเพิ่มเติม ต่อสำนักงาน กกต. จำนวน ๒ ชุด คือ

๒.๑ ชุดที่หนึ่ง แบบรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคสันติภาพ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยสำนักงาน กกต. ได้ลงรับวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๖ ซึ่งตรวจสอบแล้ว มีข้อความเหมือนกับเอกสารที่เคยส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมือง แต่เพิ่มข้อมูลรายละเอียดของทรัพย์สินและหนี้สิน

๒.๒ ชุดที่สอง แบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ในรอบปี ๒๕๕๕ ของพรรคสันติภาพ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยสำนักงาน กกต. ได้ลงรับวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๖

๓. จากการกล่าวอ้างของผู้ถูกร้องว่า ผู้ถูกร้องได้รายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมือง ตามมาตรา ๓๕ และรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๒ ครบถ้วนแล้ว นั้น หากพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ ที่บัญญัติว่า ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี และมาตรา ๖๒ ที่บัญญัติให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามบทบัญญัติในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป จากความแตกต่างของบทบัญญัติของทั้งสองมาตราดังกล่าว เห็นได้ว่า มาตรา ๓๕ บัญญัติให้พรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามแบบที่กำหนด แต่มาตรา ๖๒ บัญญัติให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุน ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนดังกล่าว ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้นพรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจึงต้องจัดทำรายงานเป็นสองฉบับ ฉบับหนึ่ง เป็นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมือง ตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด (ท.พ. ๘) ตามนัยมาตรา ๓๕ ยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ส่วนอีกฉบับหนึ่ง จะต้องรายงานการใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป แต่ในกรณีนี้ พรรคสันติภาพได้จัดทำรายงานการดำเนินงาน

กิจการของพรรคการเมืองตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด (ท.พ. ๘) ยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ภายในกำหนดเวลาแล้ว แต่มิได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในกำหนดเวลาของกฎหมาย (กำหนดภายในเดือนมีนาคม แต่ผู้ถูกร้องจัดส่งในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๖) ดังนั้น นายทะเบียนพรรคการเมือง จึงต้องดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ มีคำสั่งยุบพรรคสันติภาพด้วยเหตุไม่ดำเนินการตามมาตรา ๖๒ ตามนัยมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

๔. อนึ่ง พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนทุกพรรคจะต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการ ของพรรคการเมือง ตามมาตรา ๓๕ แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในเดือนมีนาคม และจัดทำ รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่ได้รับเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองตาม มาตรา ๖๒ แยกต่างหากออกจากกันสองฉบับมาโดยตลอด

พิจารณาคำร้องพร้อมเอกสารประกอบ คำชี้แจงพร้อมเอกสารประกอบของหัวหน้าพรรคสันติภาพ และคำร้องเพิ่มเติมพร้อมเอกสารประกอบของนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว คดีมีปัญหาต้องพิจารณา วินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะให้ยุบพรรคสันติภาพ ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไป ตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้..... (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่ วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับ พรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พรรคสันติภาพได้รับจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ตั้งแต่วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๑ และเคยรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๓ และ พ.ศ. ๒๕๔๔ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ของปีถัดไปทุกปี สำหรับในปี ๒๕๔๕ ปรากฏว่า พรรคสันติภาพได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจาก

กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และเบิกจ่ายไปแล้ว เป็นเงิน ๑๘,๐๐๐ บาท พรรคสันติภาพ จึงมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๕๕ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๖

ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า พรรคสันติภาพส่งแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๖ โดยสำนักงาน กกต. ได้ลงรับไว้เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๖ ที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า ได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ เพราะเป็นการยื่นพร้อมกับรายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง ซึ่งเคยยื่นไว้เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ นั้น พิจารณาจากเอกสารที่พรรคสันติภาพอ้างว่า ได้ยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ แล้ว ปรากฏว่า เอกสารดังกล่าวเป็นรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ เพียงอย่างเดียว ไม่มีแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคสันติภาพ ในรอบปี ๒๕๕๕ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ แต่อย่างใด การที่พรรคสันติภาพยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ในรอบปี ๒๕๕๕ ควบไปกับรายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๖ และสำนักงาน กกต. ได้ลงรับเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๖ ไม่อาจถือได้ว่า พรรคสันติภาพได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ เพราะเป็นการยื่นเกินเวลาที่กฎหมายกำหนด กรณีมีเหตุที่จะส่งยุบพรรคสันติภาพได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๑๔ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิช นายพันธ์ จันทรปาน นายมงคล สระภู่น นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัสวโรจน์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะส่งยุบพรรคสันติภาพ ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อีก ๑ คน คือ นายมานิต วิทยาเต็ม วินิจฉัยให้ยกคำร้อง เนื่องจากเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗

ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง สั่งให้ยุบพรรคสันติภาพ

นายปรีชา เถลิมนิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ