

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๓/๒๕๕๖

วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้มีคำสั่งยุบพรรคสันติภาพ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคสันติภาพ ไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง เลขที่ ๓/๒๕๕๑ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ พรรคสันติภาพเคยรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ และ พ.ศ. ๒๕๕๔ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ของปีถัดไปทุกปี สำหรับในปี ๒๕๕๕ พรรคสันติภาพได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุน เพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เพื่อเป็นค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคสำหรับสาขาพรรคที่ขอรับการสนับสนุนเป็นการทั่วไป จำนวน ๖๘,๐๓๐ บาท โดยได้เบิกจ่ายไปแล้ว ๒ งวดๆ ละ ๘,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑๘,๐๐๐ บาท ปรากฏว่า พรรคสันติภาพไม่ได้จัดส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ในรอบปี ๒๕๕๕ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ ซึ่งไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ กรณีมีเหตุให้ยุบพรรคสันติภาพ ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง และขอให้มีคำสั่งยุบพรรคสันติภาพ

พรรคสันติภาพ (โดยนายอำนาจ สุวรรณกิจบริหาร หัวหน้าพรรค) ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจง ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ พร้อมเอกสารประกอบ สรุปได้ว่าผู้ถูกร้องปฏิเสธข้อกล่าวหาของผู้ร้อง และได้แย้งว่า คำร้องของผู้ร้องเป็นความเท็จ ความจริงผู้ถูกร้องได้ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคสันติภาพ ประจำปี ๒๕๕๕ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ และเจ้าหน้าที่ของผู้ร้องได้รับเอกสารรายงานดังกล่าว โดยลงชื่อรับพร้อมลงวันที่รับ ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ โดยถูกต้องตามกฎหมาย และเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๖ ผู้ถูกร้องได้ยื่นแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคเพิ่มเติมให้ครบถ้วนประกอบรายงานที่ได้ยื่นไว้เมื่อวันที่ ๓๑

มีนาคม ๒๕๕๖ ด้วย และเจ้าหน้าที่ของผู้ร้องได้รับเอกสารดังกล่าวไว้โดยลงชื่อรับพร้อมวันที่รับไว้เช่นกัน จึงถือว่า ผู้ถูกร้องได้ยื่นเรื่องรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ แล้ว ผู้ถูกร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยกคำร้องของผู้ร้อง และให้ผู้ถูกร้องดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามกฎหมายต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญส่งสำเนาคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของพรรคสันติภาพให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องเพื่อชี้แจงเพิ่มเติม ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า กรณีนี้ได้เป็นดังที่พรรคสันติภาพชี้แจง พรรคสันติภาพซึ่งได้รับเงินสนับสนุนพรรคการเมืองมีได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสันติภาพ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เพราะข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า พรรคสันติภาพส่งแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ในรอบปี ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๖ โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (สำนักงาน กกต.) ได้ลงรับไว้เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๖ ที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า ได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ เพราะเป็นการยื่นพร้อมกับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ซึ่งเคยยื่นไว้เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ นั้น พิจารณาเอกสารที่พรรคสันติภาพอ้างว่า ได้ยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ แล้ว ปรากฏว่า เอกสารดังกล่าวเป็นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ เพียงอย่างเดียว ไม่มีแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคสันติภาพในรอบปี ๒๕๕๕ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ แต่อย่างใด การที่พรรคสันติภาพยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ในรอบปี ๒๕๕๕ ควบไปกับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๖ และสำนักงาน กกต. ได้ลงรับเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๖ ไม่อาจถือได้ว่า พรรคสันติภาพได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคในรอบปีปฏิทินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ เพราะเป็นการยื่นเกินเวลาที่กฎหมายกำหนด

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ อยู่ใน ส่วนที่ ๒ การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ ภายใต้หมวด ๓ ว่าด้วยการสนับสนุนพรรคการเมือง ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้กำหนดให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและ ค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมือง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรร เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองและควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็น ไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองใน รอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในเดือนมีนาคมของ ปีถัดไป”

หมวด ๔ การเลิกหรือยุบพรรคการเมืองมีมาตรา ๖๕ ว่าพรรคการเมืองย่อมยุบหรือเลิก ด้วยเหตุต่างๆ ที่กำหนดไว้ รวมทั้งกรณีไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๒ ซึ่งนายทะเบียนต้อง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

นอกจากการถูกสั่งยุบพรรคการเมืองแล้ว หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖๒ ยังต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทอีกด้วยตามมาตรา ๘๐ และเมื่อพรรคการเมืองถูกยุบ เพราะไม่ดำเนินการตามมาตรา ๖๒ แล้ว ยังมีมาตรา ๖๕ บัญญัติเป็นโทษอีกส่วนหนึ่งว่า ผู้ซึ่งเคย ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ยุบไป จะขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือ เป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ ตามมาตรา ๘ อีกไม่ได้ ทั้งนี้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๗ “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และ องค์การอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๘๗ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถี ทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

พิจารณามาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้วเห็นว่ามาตรา ๖๒ กำหนดไว้เกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ได้รับจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมืองจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จึงต้องใช้จ่ายเงินตามเงื่อนไขต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งการทำรายงานแสดงการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีต่อไป การทำรายงานแสดงการใช้จ่ายจึงเป็นเงื่อนไขโดยตรงของการรับเงินสนับสนุน หากพรรคการเมืองไม่ทำรายงานหรือทำรายงานไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงภายในกำหนดเวลา ก็ชอบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะระงับการให้เงินสนับสนุน และเรียกคืนเงินที่ใช้จ่ายผิดเงื่อนไขคืน รวมทั้งทำการปรับและการดำเนินคดีแล้วแต่ลักษณะของการกระทำผิด การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้การไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖๒ มีโทษถึงต้องขูดหรือเลิกพรรคการเมือง จึงไม่ตรงกับเหตุที่ต้องทำรายงานแสดงการใช้จ่ายเงินสนับสนุนที่พรรคการเมืองได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบัญญัติและความหมายของคำใช้จ่ายประเภทต่างๆ นั้น ผู้เกี่ยวข้องอาจพิจารณาและมีมุมมองความเห็นได้เคียงกันได้เช่นเดียวกับบุคคลและบัญชีรายรับรายจ่ายของนิติบุคคลต่างๆ ที่มีความซับซ้อนถึงขนาดเป็นศาสตร์อย่างหนึ่งที่มีวิชาชีพยังได้เคียงกันอยู่เสมอ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ซึ่งอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพพื้นฐานของชนชาวไทยและได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ การที่จะจำกัดเสรีภาพในการตั้งหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมพรรคการเมืองจึงมิควรกระทำได้ง่ายๆ การยุบหรือเลิกพรรคการเมืองก็เช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้ในมาตรา ๕๗ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ว่า การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มติหรือข้อบังคับของพรรคขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป เช่นนี้จะเห็นชัดเจนว่า เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญยิ่ง ถึงขนาดว่าถ้าพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นแล้ว มีมติหรือข้อบังคับขัดต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจนศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นดังนั้นแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสี่ ยังกำหนดแต่เพียงให้มติหรือข้อบังคับนั้นยกเลิกไป หาได้ให้เลิกพรรคไม่ อนึ่ง หากพรรคการเมืองจะต้องถูกยุบด้วยสาเหตุแต่เพียงปัญหาการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรค เช่นกรณีพรรคสันติภาพนี้แล้วระบอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองก็จะอยู่ในอันตราย และขัดต่อหลักการพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ สร้างบทบัญญัติมาตรา ๖๕ ให้ยุบพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖๒ เกี่ยวกับการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและต้องยื่นต่อคณะกรรมการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ดังกล่าวข้างต้น และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง

นายมานิต วิทยาเต็ม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ