

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๓/๒๕๕๖

วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสันติภาพ

นายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) มีคำร้อง ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสันติภาพ (ผู้ถูกร้อง) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากพรรคสันติภาพซึ่งได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ ไม่ได้ดำเนินการรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ในรอบปี ๒๕๕๕ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคสันติภาพ ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และสำนักงาน กกต. ได้เสนอผู้ร้องเพื่อพิจารณาขึ้นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้มีการสั่งยุบพรรคสันติภาพ ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป พร้อมทั้งได้ส่งสำเนาคำร้องไปยังพรรคสันติภาพ ให้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับสำเนาคำร้อง

ต่อมาพรรคสันติภาพโดยนายอานวย สุวรรณกิจบริหาร หัวหน้าพรรค ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ปฏิเสธข้อกล่าวหาของนายทะเบียนพรรคการเมือง และได้แย้งว่าผู้ถูกร้องได้ยื่นรายงานกิจการของพรรคสันติภาพต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ประจำปี ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ และเจ้าหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับเอกสารรายงานแล้ว โดยมีเจ้าหน้าที่ลงชื่อรับ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยกคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองและให้พรรคสันติภาพดำเนินกิจการพรรคการเมืองตามกฎหมายต่อไป

พิจารณาแล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าพรรคสันติภาพมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ อันเป็นเหตุตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ให้ต้องยุบพรรคหรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน”

มาตรา ๓๖ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง ตลอดจนจัดให้มีการทำบัญชีตามมาตรา ๓๘ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง

ในกรณีที่มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ให้ประธานสาขาพรรคการเมืองจัดให้มีการทำบัญชีของสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๘ และรับรองความถูกต้องตลอดจนจัดส่งบัญชีของสาขาพรรคการเมืองเพื่อแสดงรวมไว้ในบัญชีของพรรคการเมือง”

มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า “บัญชีของพรรคการเมืองและบัญชีของสาขาพรรคการเมืองประกอบด้วย

- (๑) บัญชีรายวันแสดงรายได้หรือรายรับ และแสดงค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย
- (๒) บัญชีแสดงรายรับจากการบริจาคตามมาตรา ๔๘
- (๓) บัญชีแยกประเภท
- (๔) บัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน

การลงบัญชีต้องมีเอกสารประกอบการลงบัญชีที่ถูกต้องสมบูรณ์โดยครบถ้วน

บัญชีตาม (๑) และ (๒) ต้องลงรายการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่รายการนั้นเกิดขึ้น

บัญชีตาม (๓) และ (๔) ต้องลงรายการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นเดือนของเดือนที่รายการนั้นเกิดขึ้น”

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองใดได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

มาตรา ๖๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองใดได้รับเงินสนับสนุนไปแล้ว ถ้าต่อมาปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองนั้นไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ หรือมาตรา ๔๐ ให้นายทะเบียนเรียกคืนเงินสนับสนุนดังกล่าวและให้นายทะเบียนนำเงินสนับสนุนที่เรียกคืนเข้ากองทุน”

มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองใดได้รับเงินสนับสนุนไปแล้ว ภายหลังปรากฏว่ามีเหตุต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมืองตามหมวด ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้พรรคการเมืองนั้นคืนเงินสนับสนุนแก่กองทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา ๘๓ บัญญัติว่า “คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือประธานสาขาพรรคการเมือง ผู้ใดไม่จัดให้มีการทำบัญชีของพรรคการเมือง หรือสาขาพรรคการเมือง แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๓๗ หรือจัดให้มีการทำบัญชีของพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมืองโดยละเว้นการลงรายการในบัญชีลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชี ซ่อนเร้นหรือทำหลักฐานในการลงบัญชีอันจะเป็นผลให้การแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมืองไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท”

จากบทบัญญัติต่างๆ ข้างต้นจะเห็นได้ว่าการทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมือง เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งจะต้องรายงานทั้งการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี ทำรายงานเกี่ยวกับบัญชีของพรรค และรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน โดยต้องทำให้ถูกต้องตามความเป็นจริงด้วย หากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ถูกต้องย่อมเป็นเหตุให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้สั่งยุบพรรคได้ ตลอดจนต้องคืนเงินให้แก่กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และมีความรับผิดชอบทางอาญา

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากพยานหลักฐานต่างๆ ในเรื่องนี้ได้ความว่า พรรคสันติภาพได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคตลอดมานับแต่ก่อตั้งพรรค ฯ คือ ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๓ และ พ.ศ. ๒๕๔๔ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี แต่สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น พรรคได้ส่งรายงานเฉพาะการดำเนินกิจการของพรรค ฯ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ โดยเอกสารที่ส่งมีเฉพาะแบบรายงาน ท.พ. ๘ จำนวน ๘ แผ่น แต่ไม่มีแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมือง ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และต่อมาพรรคสันติภาพได้ส่งเอกสารเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ คือ แบบรายงานการดำเนินกิจการพรรคการเมืองเพิ่มเติม และแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ของพรรค ฯ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ลงรับวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันที่เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดคือ การยื่นแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองต้องยื่นภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖

ดังนั้น เมื่อพรรคสันติภาพไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๖๒ คือ พรรค ฯ ไม่ได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองจริง ย่อมเป็นเหตุให้ยุบพรรคสันติภาพได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจสั่งยุบพรรคสันติภาพได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้มีคำสั่งยุบพรรคสันติภาพตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ