

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๒/๒๕๕๖

วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไท

ด้วยนายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไท เนื่องจากพรรคไท ซึ่งได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๕ ไม่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) จำนวนสามคำร้อง ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไท เนื่องจากพรรคไท นำเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากร ที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาการเมืองไปใช้จ่ายในทางที่ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒

คำร้องที่สอง ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไท เนื่องจากพรรคไทดำเนินการประชุมใหญ่ของพรรคโดยไม่เป็นไปตามข้อบังคับของพรรคไท พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๖๒ คือ มีกรรมการบริหารพรรคและผู้แทนสาขาพรรคมาร่วมประชุมใหญ่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖

คำร้องที่สาม ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไท เนื่องจากไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๕๕ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องได้ความดังนี้

พรรคไทได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากร จากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไปเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ แต่ไม่นำเงินที่ได้รับจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองจำนวนดังกล่าวไปชำระตามวัตถุประสงค์ที่ขอเบิกเงินแต่ปล่อยให้ระยะเวลาล่วงเลยไปจนกระทั่งได้มีการขอเอกสารหลักฐานและมีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ซึ่งได้มีชำระเงินหลังจากได้รับเงินกองทุนไปแล้ว ๑ ปี ๓ เดือนเศษ คือ ผู้ร้องได้รับแจ้งจากการสื่อสารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ว่าได้รับชำระเงินแล้ว

ในระหว่างที่พรรคไทได้รับเงินดังกล่าวไปแล้วแต่ยังไม่นำเงินไปชำระค่าไปรษณียากรนั้นได้นำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายอย่างอื่น จึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ ซึ่งเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

พรรคไทไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน คือ รอบปี ๒๕๕๔ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒

พรรคไทไม่ดำเนินการประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ ดังนี้

ข้อบังคับของพรรคไท พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๖๑ กำหนดให้การประชุมใหญ่สามัญหรือวิสามัญของพรรคประกอบด้วยสมาชิกของพรรค คือ คณะกรรมการบริหารพรรค สมาชิกของพรรคที่เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น (ถ้ามี) สมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีในขณะนั้น (ถ้ามี) และผู้แทนของสาขาพรรคตามข้อ ๕๗ ในกรณีที่มีสาขาพรรค และข้อ ๕๗ กำหนดให้ประธานสาขาพรรคและกรรมการสาขาพรรคอีกหนึ่งคนเป็นผู้แทนสมาชิกของสาขานั้น เข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรค หากประธานสาขาพรรคไม่สามารถมาร่วมประชุมใหญ่ได้ให้มอบหมายให้รองประธานสาขาพรรคหรือกรรมการสาขาพรรคคนใดคนหนึ่ง เข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรคแทนก็ได้ ซึ่งการประชุมใหญ่ต้องมีสมาชิกตามข้อ ๖๑ มาร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุมตามข้อบังคับพรรคไท พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๖๒

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่แล้วพบว่าจำนวนของคณะกรรมการบริหารพรรคที่เข้าร่วมประชุมที่พรรคไทชี้แจงกับเอกสารหลักฐานของนายทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งได้แก่ประกาศของนายทะเบียนพรรคการเมืองเกี่ยวกับกรรมการบริหารพรรคและสาขาพรรคที่ยังดำเนินการอยู่จำนวน ๕ สาขา ตามคำชี้แจงของพรรคมีความแตกต่างกันในเรื่องจำนวนของคณะกรรมการบริหารพรรคที่ต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับพรรคไท พ.ศ. ๒๕๕๑ และไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคไท พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๖๒ ที่กำหนดให้การประชุมใหญ่พรรคต้องมีกรรมการบริหารพรรคและผู้แทนสาขาพรรคตามข้อ ๖๑ มาร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุมซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง ประกอบกับพรรคไทยังไม่ดำเนินการชี้แจงเกี่ยวกับจำนวนของคณะกรรมการบริหารพรรคที่มีความแตกต่างกัน และไม่ส่งเอกสารตามที่แจ้ง

ให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงเป็นการที่พรรคไทไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ พรรคไทไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ ดังนี้

คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ได้มีมติเห็นชอบให้จัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมืองตามที่ได้รับอนุมัติวงเงินในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ โดยจัดสรรให้พรรคต่างๆ รวมทั้งพรรคไท โดยเป็นการจัดสรรตามแผนงานและโครงการ ค่าไปรษณียากร และค่าสาธารณูปโภค และได้ตั้งเบิกจ่ายให้พรรคไทไปแล้วตามแผนงานและโครงการ ๒ งวด จำนวน ๓๒๗,๕๐๐ บาท และค่าสาธารณูปโภค ๒ งวด จำนวน ๕๔,๐๐๐ บาท ซึ่งในการที่พรรคไทได้รับเงินสนับสนุนพรรคไทต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ตามมาตรา ๖๒ แต่ปรากฏว่าเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คือ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปี ๒๕๕๕ ของพรรคไท โดยมีการลงรับของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ และเมื่อตรวจสอบตราประทับของไปรษณีย์เป็นการส่งเฉพาะแบบรายงานโดยไม่มีการลงรายละเอียดในแบบแต่มีการระบุหมายเหตุว่าข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรเงินและโครงการต่างๆ ยังไม่สามารถลงรายละเอียดได้ และยังไม่สามารถจัดส่งหลักฐานการจ่ายเงินให้ได้ เนื่องจากเอกสารส่วนหนึ่งที่เก็บรักษาไว้ที่สำนักงานใหญ่ (เดิม) ของพรรคไทไม่สามารถนำออกจากที่ทำการได้ เพราะมีกรณีพิพาทกับเจ้าของบ้านที่ให้เช่าเป็นสำนักงานใหญ่ และบ้านนั้นถูกล็อกกุญแจไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่พรรคไม่สามารถเข้าไปเอาเอกสารต่างๆ ได้ และจะรายงานเพิ่มเติมภายหลังจากกรณีพิพาทดังกล่าวสิ้นสุดแล้ว

การที่พรรคไทไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นเหตุให้นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๕ (๕) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทได้ และดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อหัวหน้าพรรคไทได้ตามมาตรา ๘๐ ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ให้สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ จัดทำคำร้อง

เสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคไท รวมทั้งมอบให้สำนักกฎหมายและคดีดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อหัวหน้าพรรคไทตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และดำเนินการฟ้องร้องทางแพ่งเพื่อเรียกเงินที่เบิกจ่ายจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี ๒๕๕๕ จำนวน ๓๒๗,๕๐๐ บาทคืน

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีมติให้รับคำร้องทั้งสามคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและให้แจ้งให้พรรคไท ผู้ถูกร้อง ให้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องเพิ่มเติมเพื่อชี้แจงแก้ข้อโต้แย้งแล้ว ทั้งหมดจำนวนสิบครั้ง

๓. สรุปคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง

นายชนบดินทร์ แสงสถาพร หัวหน้าพรรคไท ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา โดยปฏิเสธข้อกล่าวหาของนายทะเบียนพรรคการเมือง และโต้แย้งว่าผู้ถูกร้องได้ยื่นรายงานกิจการของพรรคและดำเนินการต่างๆ แล้ว ดังนี้

ตามที่ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ นั้น ผู้ถูกร้องชี้แจงว่าในเรื่องการชำระค่าไปรษณียากรนั้นในขณะที่พรรคไทยังไม่ได้ชำระค่าไปรษณียากรนั้นไม่มีกฎหมายหรือประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง พรรคไทจึงมิได้กระทำความผิดแต่อย่างใด

ส่วนข้ออ้างว่าพรรคไทไม่ได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนตามแบบที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนดและยื่นต่อคณะกรรมการเลือกตั้งภายในเวลาและจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนที่ถูกต้องตามความเป็นจริงตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ทางพรรคไทได้ดำเนินการต่างๆ แล้ว โดยได้มีการแจ้งข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรเงินและโครงการต่างๆ ที่ยังไม่สามารถลงรายละเอียดได้และหลักฐานการเงินที่ยังไม่ได้ส่งให้ เนื่องจากมีเหตุสุดวิสัย เพราะเอกสารส่วนหนึ่งที่เก็บรักษาไว้ในสำนักงานใหญ่ของพรรคไท (เดิม) ที่มีกรณีพิพาทกับเจ้าของสถานที่ที่ให้เช่าและถูกล็อกกุญแจไว้ เจ้าหน้าที่ของพรรคจึงเข้าไปนำเอกสารออกมาไม่ได้ และจะรายงานเพิ่มเติมภายหลังจากกรณีพิพาทสิ้นสุดลงแล้ว

เจ้าหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งมีอคติกับผู้ถูกร้องพยายามที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองของผู้ถูกร้อง ซึ่งจะเห็นได้จากการดำเนินการถึงสามครั้ง ทั้งที่ผู้ถูกร้องก็พยายามให้ความร่วมมือในการตรวจสอบของผู้ร้องทุกครั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒๗ (๑) และมาตรา ๓๒๘ (๒) มิได้ให้อำนาจผู้ร้องและศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดและมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้

๔. สรุปคำร้องเพิ่มเติมของผู้ร้อง

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องเพิ่มเติมเพื่อชี้แจงแก้ข้อโต้แย้งของพรรคไท สรุปได้ ดังนี้ การที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าได้มีการแจ้งเรื่องการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้นไม่เป็นความจริง

การที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าได้มีการกรรมการบริหารพรรคลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคไทไปเมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ก่อนที่จะมีการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๕ จำนวน ๕ คนนั้น การแจ้งดังกล่าวเป็นการแจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา พร้อมด้วยรายชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของสมาชิกดังกล่าวตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมกราคมของทุกปี โดยในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๕ พรรคไท ได้รายงานจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงตามแบบ ท.พ. ๕ ท.พ. ๖ และ ท.พ. ๗ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แต่ตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๓ นั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง หรือรายการตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง (๕) ซึ่งได้แก่ ชื่อ อาชีพ ที่อยู่และลายมือชื่อของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ให้หัวหน้าพรรคการเมืองต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้พิจารณาแก้ไขรายละเอียดดังกล่าว และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับแจ้งการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียน และให้นำมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๗ มาใช้โดยอนุโลม ซึ่งหากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายทะเบียนก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดได้

๕. ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย

พิเคราะห์จากคำร้อง คำร้องเพิ่มเติมของผู้ร้อง และคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องแล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าพรรคไทมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ อันเป็นเหตุตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ให้ต้องยุบพรรคหรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือ

มาตรา 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 ๓๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท”

อย่างไรก็ตามก่อนที่จะพิจารณาว่าจะมีเหตุที่ทำให้ยุบพรรคไทยหรือไม่นั้นมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องการยุบพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมือง ดังตัวอย่างต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๖๓ บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้”

มาตรา ๓๒๘ บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปและการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(๒) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง”

พิจารณาทบบัญญัติมาตรา ๖๓ และมาตรา ๓๒๘ แล้ว จะเห็นได้ว่าเกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมือง กล่าวคือ มาตรา ๖๓ เป็นบทบัญญัติที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจยุบพรรคการเมืองที่ใช้สิทธิหรือกระทำการใดๆ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิถีทางที่มิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนมาตรา ๓๒๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีรายละเอียดและหลักเกณฑ์ในเรื่องการเลิกพรรคการเมืองและการยุบพรรคการเมือง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา ๖๕ ว่าพรรคการเมืองยอมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งในหลายสาเหตุรวมทั้งการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๒ ดังต่อไปนี้ (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน..... (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕

หรือมาตรา ๖๒ และให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้สั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจในการสั่งยุบพรรคการเมืองได้หากได้รับการร้องขอจากนายทะเบียนพรรคการเมือง และมีกรณีที่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้

๖. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่จะยุบพรรคการเมืองได้ประเด็นจึงมีต่อไปว่า พรรคไทได้กระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ต้องมีการยุบพรรคตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาอีก ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การกระทำของพรรคไทเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี ปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของพรรคการเมืองซึ่งต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๖๒ ดังกล่าวนี้นั้น พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามบทบัญญัติมาตรา ๖๒ กล่าวคือ พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติในส่วนนี้ พรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และพรรคการเมืองต้องยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป หากพรรคการเมืองไม่กระทำการดังกล่าวบางประการ แม้แต่เป็นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในสามประการดังกล่าวนั้นก็เป็นการฝ่าฝืนและเป็นเหตุให้ถูกยุบพรรคได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏพบว่าพรรคไทได้รับเงินสนับสนุนจากคณะกรรมการการเลือกตั้งและไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคในรอบปีปฏิทิน กล่าวคือ พรรคไทได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๑๔๒,๖๒๓.๖๓ บาท แต่ไม่นำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระเงินค่าไปรษณียากร จนถึงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นเวลาหนึ่งปีกว่า จึงได้นำเงินไปชำระค่าไปรษณียากรให้แก่การสื่อสารแห่งประเทศไทย เนื่องจากได้นำเงินไปใช้จ่ายอย่างอื่น ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

จึงเห็นได้ว่าการกระทำของพรรคไท โดยนายชนบดินทร์ แสงสถาพร หัวหน้าพรรค ซึ่งมีผลผูกพันพรรค เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคไทได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ประเด็นที่สอง มีปัญหาว่าในการประชุมใหญ่สามัญของพรรคไทมีกรรมการบริหารพรรคและผู้แทนสาขาพรรคมาร่วมประชุมใหญ่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ หรือไม่

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

ในระหว่างที่พรรคการเมืองใดดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๕ ให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองนั้นประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง”

พรรคไทมีข้อบังคับพรรค พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๖๑ และข้อ ๖๒ กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่สามัญหรือวิสามัญของพรรคต้องประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรค สมาชิกของพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ถ้ามี) สมาชิกที่เป็นรัฐมนตรี (ถ้ามี) และผู้แทนสาขาพรรค เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง จึงจะเป็นองค์ประชุม แต่ปรากฏว่าในขณะที่เป็นปัญหานั้น พรรคไทมีกรรมการบริหารพรรค ๓๑ คน กรรมการสาขาพรรค ๑๐ คน รวมกันเป็น ๔๑ คน แต่มีผู้เข้าร่วมประชุมสามัญครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๕ จำนวน ๑๗ คน โดยเป็นกรรมการบริหาร ๑๔ คน และเป็นผู้แทนสาขาพรรค ๓ คน จึงมีจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ซึ่งไม่เป็นองค์ประชุมตามข้อบังคับของพรรค และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ แม้จะมีการอ้างว่าพรรคไทได้มีกรรมการบริหารลาออกจากสมาชิกไปในช่วงต้นปี ๒๕๔๕ เป็นจำนวน ๕ คน อันทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคไทมีจำนวน ๒๒ คน ไม่ใช่ ๓๑ คน และได้รายงานให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบแล้ว แต่เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๓ กำหนดให้พรรคต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ รวมทั้งจำนวนกรรมการบริหารพรรคภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง และการเปลี่ยนแปลงจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับแจ้งตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียนพรรคการเมือง ดังนั้น เมื่อพรรคไทเพียงแต่รายงาน

การเปลี่ยนแปลงจำนวนกรรมการบริหารพรรคที่ลดลง มิใช่การแจ้งกรณีการเปลี่ยนแปลงตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่มีผลให้จำนวนกรรมการบริหารลดลงจาก ๓๑ คนเป็น ๒๒ คน ดังนั้นเมื่อมีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๗ คน จากจำนวนผู้ที่ต้องเข้าร่วมประชุม ๔๑ คน จึงเห็นได้ว่าพรรคไทดำเนินการประชุมใหญ่สามัญครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ ในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ โดยไม่ถูกต้อง คือ ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ ประกอบกับข้อบังคับพรรคไท พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๖๑ และข้อ ๖๒ จริง กรณีจึงมีเหตุให้ยุบพรรคไทได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ประเด็นที่สาม พรรคไทไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน (รอบปี ๒๕๕๕) ให้ถูกต้องตามความจริง หรือไม่

จากบทบัญญัติต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว เช่น มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๘๓ จะเห็นได้ว่าการทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งจะต้องรายงานทั้งการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี ทำรายงานเกี่ยวกับบัญชีของพรรค และรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน โดยต้องทำให้ถูกต้องตามความเป็นจริงด้วย หากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ถูกต้องย่อมเป็นเหตุให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้สั่งยุบพรรคได้ ตลอดจนถึงเงินให้แก่องทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และมีความรับผิดชอบทางอาญา

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากพยานหลักฐานต่างๆ ในเรื่องนี้ได้ความว่า พรรคไทได้รับเงินจากคณะกรรมการการเลือกตั้งในปี ๒๕๕๕ จำนวน ๒ งวด เป็นเงิน ๓๒๗,๕๐๐ บาท และได้เบิกจ่ายค่าสาธารณูปโภคอีก ๒ งวดเป็นเงิน ๕๔,๐๐๐ บาท ไปแล้วและพรรคไทได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปี ๒๕๕๕ โดยส่งเฉพาะแบบรายงานแต่ไม่มีรายละเอียดในแบบ โดยหมายเหตุว่า ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรเงินและโครงการต่างๆ ยังไม่สามารถลงรายละเอียดได้ เพราะเอกสารต่างๆ ที่จะใช้ในการกรอกรายละเอียดอยู่ในสำนักงานใหญ่เดิมของพรรคไม่สามารถนำออกจากสถานที่ดังกล่าวได้ เนื่องจากถูกล็อกกุญแจจากเจ้าของบ้านที่ให้เช่า จึงไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่จะดำเนินการระบุรายละเอียดในภายหลัง คือ หลังจากที่เข้าไปในบ้านดังกล่าวได้

การที่พรรคไทได้ส่งรายงานเฉพาะแบบการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยไม่มีรายละเอียดที่ครบถ้วนแม้จะมีเหตุขัดข้องแต่ก็ไม่ได้ขวนขวายหาเอกสารหลักฐานต่างๆ ในการทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตรงความเป็นจริงภายในเดือนมีนาคมตามกฎหมาย จึงเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๒ ซึ่งเป็นเหตุให้ยุบพรรคไทได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังกล่าว ที่พรรคไทไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๖๒ จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) จึงวินิจฉัยให้มีคำสั่งยุบพรรคไทตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ