

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒/๒๕๕๙

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๕๘

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๘

วันที่ ๓๐ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุยกพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๘๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ หรือไม่

ประเด็นที่สาม หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่มีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘ หรือไม่

ความเห็น

ด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองมีเจตนารมณ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะมาจากการอุดหนุนเงินโดยรัฐ หรือเงินบริจาคโดยผู้บริจาคก็ตาม พรรคการเมืองจะต้องมีวินัยการใช้จ่ายเงินเพื่อแสดงถึงความเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่เลือกเข้ามา การดำเนินกิจการทางการเมืองถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญของพรรคการเมืองที่ต้องสร้างจิตสำนึกสาธารณะทางการเมืองให้กับสมาชิกและประชาชนทั่วไป การสร้างเครือข่ายประชาธิปไตย สร้างแบบอย่างที่ดีในการดำเนินกิจการทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

ปรับทัศนคติ แนวคิด และค่านิยมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันของสมาชิกและรณรงค์กิจกรรมทางการเมืองให้ประชาชนได้ยึดมั่นในอุดมการณ์ทางการเมืองตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ขณะเดียวกันพรรคการเมืองต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้กับประชาชนด้วย จึงถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญของหัวหน้าพรรคการเมืองที่ต้องรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ดังนั้น เพื่อแสดงถึงความมีวินัยในการใช้จ่ายเงินและความโปร่งใส จำเป็นที่จะต้องมิกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน และการจัดทำรายการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามเงื่อนไขและตามการใช้จ่ายเงิน จึงเป็นกลไกและมาตรการสำคัญที่จะใช้ตรวจสอบซึ่งพรรคการเมืองจะต้องยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

ประเด็นที่หนึ่ง มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๘๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนตามโครงการและแผนงานจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ และได้เบิกจ่ายเงินจากกองทุนดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ และภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ตามลำดับ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ซึ่งการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น จะต้องประกอบด้วยแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปีปฏิทิน และเอกสารหลักฐานประกอบรายงานนั้นด้วย เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถตรวจสอบได้ว่าการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินถูกต้องตามความเป็นจริง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกร้องได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และเอกสารหลักฐานประกอบแล้ว แต่จัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินไม่ครบถ้วนถูกต้อง ผู้ร้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด หากส่งเอกสารดังกล่าวไม่ได้ให้ส่งคืนเงินสนับสนุน แต่ผู้ถูกร้องก็ไม่ได้จัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เพิ่มเติม หรือส่งคืนเงินสนับสนุนแต่อย่างใด และไม่ชี้แจงเหตุผลที่ไม่จัดส่งเอกสารหลักฐานหรือส่งคืนเงินสนับสนุน อีกทั้งในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้ถูกร้องไม่ได้ส่งเงินคงเหลือพร้อมดอกเบี้ยจำนวน ๒๘๘,๕๘๔.๔๕ บาท (สองแสนแปดหมื่นแปดพันห้าร้อยแปดสิบบาทสี่สิบบาทสี่สตางค์) คืนกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ตามที่รายงานไว้ในแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ (แบบ ร.ง. ๒) ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นกรณีที่พรรคผู้ถูกร้องไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามความเป็นจริง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรกรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๒

ประเด็นที่สอง ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้อง จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ บัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๒ หรือต้องยุบตามมาตรา ๙๔ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป” นั้น เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อมีเหตุให้พรรคผู้ถูกร้องต้องยุบไปด้วยเหตุที่ฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคไทยเป็นไท

ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง
ขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง
ขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องต้องยุบไป

ประเด็นที่สาม หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่มีส่วนร่วม รู้เห็น หรือ
ปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว
จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐
มาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใดเพราะเหตุอันเนื่องมาจาก
การฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ หรือเหตุตามมาตรา ๙๔ และปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมือง
หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำ
ดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ
หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่คำสั่งให้
ยุบพรรคการเมือง” ด้วยเหตุที่พรรคผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง
ในรอบปีปฏิทินให้เป็นไปตามมาตรา ๘๒ โดยการรายงานการใช้จ่ายเงินจะต้องกระทำโดยหัวหน้าพรรค
และกรรมการบริหารพรรค ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๑๗
วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของ
พรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง
และมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง และซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์
ของประเทศและประชาชน และต้องส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง” และวรรคสาม
ที่บัญญัติว่า “กรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องรับผิดชอบร่วมกันในบรรดามติของคณะกรรมการ
บริหารพรรคการเมือง และในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง
ตามข้อบังคับพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่ให้กรรมการ
บริหารพรรคการเมืองต้องรับผิดชอบร่วมกันในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามข้อบังคับพรรคการเมือง
และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองนี้

ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่อ้างว่าที่ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้องมีมติเป็นเอกฉันท์ยกเลิกพรรคคนขอปลดหนี้ และคณะกรรมการบริหารพรรคทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากดำรงตำแหน่งครบวาระนั้น เห็นว่าการเลิกพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามเหตุที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งบัญญัติให้พรรคการเมืองย่อมเลิกด้วยมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง แต่ข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรคไทยเป็นไท ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ไม่ปรากฏเหตุแห่งการเลิกพรรคการเมืองแต่อย่างใด สำหรับกรณีการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการบริหารพรรคนั้น เห็นว่า ข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้อง ข้อ ๒๑ วรรคห้า กำหนดว่า “ในกรณีที่มีเหตุให้คณะกรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะได้รับแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่จากนายทะเบียนพรรคการเมือง” เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พรรคผู้ถูกร้องไม่ได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้ถูกต้องตามหน้าที่ อันเป็นการปล่อยปละละเลย และงดเว้นการกระทำตามหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ โดยมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีเหตุและพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องมีส่วนร่วม รู้เห็นหรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำเกี่ยวกับการรายงานดังกล่าว จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคไทยเป็นไท ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะมีคำสั่งให้ยุบพรรคคนขอปลดหนี้ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ประกอบมาตรา ๘๒ และให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคไทยเป็นไท ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่

หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้นมีกำหนดเวลาห้าปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘

นายปัญญา อุดชาชน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ