

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายเจริญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๔๖/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๖๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

๑. พรรคพลังแผ่นดินไทย (พรรคอาสาสมัคร) มีเหตุต้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๓ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ หรือไม่

๒. กรรมการบริหารพรรคพลังแผ่นดินไทย (พรรคอาสาสมัคร) จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองต้องถูกยุบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๗ และจะถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๘๘ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นวินิจฉัยที่ ๑ คือ มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๓ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ หรือไม่ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้

ประการแรก พรรคผู้ถูกร้องได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และ พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีที่ผ่านมา

ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ซึ่งในการจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคดังกล่าว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) บัญญัติให้ต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง และมาตรา ๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อครบระยะเวลาการรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว หากพรรคการเมืองโดยยังไม่ได้รายงานให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วยังมิได้มีรายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น” นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๔ มาตรา ๘๒ ยังบัญญัติให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้เงินที่ได้รับสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้และส่วนที่ ๕ ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตรงตามความจริง และต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป และให้นำความในมาตรา ๔๒ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อเท็จจริงฟังได้เป็นยุติตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องซึ่งไม่ปรากฏพยานหลักฐานเป็นประการอื่นว่าพรรคผู้ถูกร้องได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนตามโครงการและแผนงานจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ แต่ภายหลังจากการตรวจสอบ ผู้ร้องพบว่าเอกสารและหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินสนับสนุนดังกล่าวไม่ครบถ้วนสมบูรณ์จึงได้มีหนังสือแจ้งพรรคผู้ถูกร้องลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เพื่อให้พรรคผู้ถูกร้องจัดส่งเอกสารและหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินสนับสนุนเพิ่มเติมและหรือคืนเงินภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องได้รับหนังสือ แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้ร้องก็ยังไม่ได้รับการรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนแต่อย่างใด เป็นเหตุให้ผู้ร้องต้องส่งหนังสืออีกฉบับหนึ่งแจ้งไปยังพรรคผู้ถูกร้องลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ เพื่อให้พรรคผู้ถูกร้องจัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมหรือคืนเงินภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องได้รับหนังสือแจ้งจากผู้ร้องอีกครั้ง แต่ไปตอบรับที่ส่งคืนกลับระบุว่าย้ายไม่ทราบที่อยู่ใหม่ เจ้าหน้าที่จึงได้ติดต่อประสานทางโทรศัพท์กับพรรคผู้ถูกร้องอีกหลายครั้งแต่ไม่สามารถติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของพรรคผู้ถูกร้องได้

สำหรับรายงานการใช้เงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น ก่อนสิ้นสุดเดือนมีนาคม ๒๕๕๕ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือแจ้งให้พรรคการเมืองซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ รวมถึงพรรคผู้ถูกร้องให้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ เป็นจำนวน ๒ ครั้ง โดยในการแจ้งครั้งแรกตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๕ ปรากฏว่า มีพรรคผู้ถูกร้องเพียงพรรคเดียวที่ไม่ได้รับหนังสือแจ้ง โดยไปรษณีย์ได้ส่งเอกสารกลับคืนมายังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งระบุข้อความหน้าของเอกสารว่า “ไม่มีผู้รับตามเจ้าหน้าที่” ส่วนในครั้งที่สองนั้น ตามหนังสือลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕ ปรากฏว่าพรรคผู้ถูกร้องได้รับหนังสือแจ้ง เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๕ โดยมีลายมือชื่อผู้รับระบุว่า เป็นแม่บ้าน ทั้งนี้ เมื่อครบระยะเวลาการจัดทำรายงานดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ปรากฏว่าพรรคผู้ถูกร้องมิได้ชี้แจงและส่งเอกสารหลักฐานประกอบการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ครบถ้วนแต่อย่างใด

ผู้ร้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๔ ข้อ ๕๔ แจ้งทางไปรษณีย์ตอบรับเป็นหนังสือลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕ ไปยังสำนักงานใหญ่ชั่วคราวของพรรคผู้ถูกร้อง เพื่อให้พรรคผู้ถูกร้องจัดส่งแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ พร้อมทั้งได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ไปส่งหนังสือแจ้งพรรคผู้ถูกร้องโดยได้ประสานทางโทรศัพท์กับนายนิวัติวัฒน์ มะโนรัตน์ กรรมการบริหารพรรคการเมือง อันมีตำแหน่งเป็นเหรัญญิกของพรรคผู้ถูกร้อง นายนิวัติวัฒน์ฯ ยืนยันว่าจะรอพบเจ้าหน้าที่ที่ไปส่งหนังสือแจ้งด้วยตนเอง แต่เมื่อเจ้าหน้าที่เดินทางไปถึงกลับไม่พบนายนิวัติวัฒน์ฯ ตามที่นัดหมาย จึงได้ดำเนินการโทรศัพท์ไปสอบถามและได้รับแจ้งว่าให้เจ้าหน้าที่ส่งมอบหนังสือดังกล่าวไว้กับนางสาวสุทิสรา สุขชัย เจ้าหน้าที่ธุรการของพรรคผู้ถูกร้อง โดยนางสาวสุทิสราฯ ได้ยืนยันว่าจะส่งมอบหนังสือดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องโดยเร็วที่สุด อย่างไรก็ตาม เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังมีได้รับรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔

จากพรรคผู้ถูกร้องแต่อย่างใด อันเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งในการประชุมครั้งที่ ๘๒/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ได้มีมติเห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการให้มีการยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๘๒ และมาตรา ๔๒ วรรคสอง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าพรรคผู้ถูกร้องมีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่แจ้งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งอันเป็นการไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง อันเป็นเหตุแห่งการยุบพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๓ วรรคสอง

ประการที่สอง คือ พรรคผู้ถูกร้องได้มีการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม ของทุกปี แต่จากข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องซึ่งไม่ปรากฏพยานหลักฐานเป็นประการอื่น จึงฟังเป็นยุติได้ว่า พรรคผู้ถูกร้องได้รับจดแจ้งการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ ดังนั้น หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ โดยจะต้องจัดทำขึ้นโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง (๕) ก่อนถึงกำหนดเวลาดังกล่าวผู้ร้องได้แจ้งพรรคผู้ถูกร้อง เป็นหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ให้พรรคผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรค แจ้งแก่ผู้ร้องตามที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาผู้ร้องก็ยังไม่ได้รับรายงานแต่อย่างใด เป็นเหตุให้ผู้ร้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง แจ้งไปยังพรรคผู้ถูกร้องเป็นหนังสือลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ให้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการอีกครั้งหนึ่งภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ แต่เมื่อครบกำหนด ผู้ร้องก็ยังไม่ได้รับรายงาน

การดำเนินกิจการดังกล่าว กรณีจึงฟังได้ว่ายังมีได้มีการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง อันเป็นเหตุแห่งการยุบพรรคผู้ถูกร้องได้อีกประการหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัยที่ ๒ คือ หากพรรคผู้ถูกร้องถูกยุบ หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค จะต้องถูกตัดสิทธิตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ และถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๘ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ บัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง ... ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป” เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมีได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อมีเหตุให้พรรคผู้ถูกร้องต้องถูกยุบไปด้วยเหตุที่ฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ

อนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘ ยังบัญญัติเพิ่มเติมอีกว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใดเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ ... และปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้ว มิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง” ดังนั้น การที่พรรคผู้ถูกร้องมิได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง โดยมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งคดี

ดังกล่าวมาข้างต้นถือได้ว่าเป็นกรณีมีเหตุและหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค  
ผู้ถูกร้องมีส่วนรู้เห็นและปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำ  
เกี่ยวกับการไม่รายงานดังกล่าว อันเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรค  
และกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงชอบที่จะมีคำสั่งให้ยุบพรรคพลังแผ่นดินไทย  
(พรรคอาสาสมัคร) ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐  
มาตรา ๙๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ และให้ผู้ดำรงตำแหน่ง  
กรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องจะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการ  
บริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนด  
ห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๗ รวมทั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการ  
บริหารพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘

นายจรัญ ภักดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ