

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๕๖

วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคเกษตรกร

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ความว่า คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ประกาศเรื่องวิธีการเบิกจ่ายเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของพรรคการเมือง ลงวันที่ ๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๔ กำหนดว่าเมื่อพรรคการเมืองได้รับเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของสาขาพรรคการเมือง ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมืองแล้วให้พรรคการเมืองส่งเงินให้สาขาพรรคการเมืองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการส่งเงินจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อพรรคการเมืองได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว พรรคการเมืองต้องรายงานการส่งเงินให้แก่สาขาพรรคการเมืองให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ส่งเงินให้แก่สาขาพรรค

พรรคเกษตรกร ผู้ถูกร้อง ได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของสาขาพรรคงวดที่ ๑ - ๔ ประจำปี ๒๕๕๔ และงวดที่ ๑ ประจำปี ๒๕๕๕ จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองจำนวน ๑๕๘,๔๐๐ บาท และจำนวน ๕๗,๒๐๐ บาท โดยงวดที่ ๑ - ๒/๒๕๕๔ ได้รับเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๔ งวดที่ ๓/๒๕๕๔ ได้รับเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ งวดที่ ๔/๒๕๕๔ ได้รับเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ และงวดที่ ๑/๒๕๕๕ ได้รับเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ตามลำดับ และชี้แจงว่าได้มอบหมายให้นายบุญฤทธิพล ชินราช เลขาธิการพรรคในขณะนั้น นำเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคที่ได้รับจากกองทุนฯ งวดที่ ๑ และงวดที่ ๒ ปี ๒๕๕๔ จำนวน ๒๒ สาขา ส่งให้สาขาพรรคผู้ถูกร้องตามประกาศคณะกรรมการกองทุนฯ แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่สาขาพรรคผู้ถูกร้องตั้งอยู่ ได้รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงจำนวน ๔๒ สาขา โดยสรุปว่า สาขาพรรคไม่ได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค งวดที่ ๑ - ๔ ของปี ๒๕๕๔ และงวดที่ ๑ ของปี ๒๕๕๕ มีจำนวน ๑๒ สาขา ประกอบด้วยสาขาพรรคลำดับที่ ๕, ๑๐, ๑๗, ๑๘, ๑๙, ๒๔, ๓๐, ๓๑, ๓๓, ๔๐, ๔๕ และลำดับที่ ๕๐ และสาขาพรรคได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค งวดที่ ๑ - ๔ ของปี ๒๕๕๔

และงวดที่ ๑ ของปี ๒๕๕๕ เพียงบางส่วน มีจำนวน ๓๐ สาขา ประกอบด้วยสาขาพรรคลำดับที่ ๑, ๒, ๓, ๔, ๖, ๗, ๘, ๑๑, ๑๒, ๑๓, ๑๔, ๑๕, ๑๖, ๒๐, ๒๕, ๒๖, ๒๗, ๒๘, ๓๒, ๓๔, ๓๕, ๓๖, ๓๗, ๓๘, ๔๑, ๔๔, ๔๗, ๔๘, ๕๒ และลำดับที่ ๕๕ ซึ่งนายบุญฤทธิพล ชินราช อดีตเลขาธิการพรรคผู้ถูกร้อง รับว่าได้รับมอบจากพรรคผู้ถูกร้องให้ดำเนินการดังกล่าวจริง ประกอบกับข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่สาขาพรรคผู้ถูกร้องตั้งอยู่ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า พรรคผู้ถูกร้องไม่ส่งเงินที่ได้รับจากกองทุนฯ งวดที่ ๓ งวดที่ ๔ ปี ๒๕๕๔ และงวดที่ ๑ ปี ๒๕๕๕ ให้แก่สาขาพรรคผู้ถูกร้อง พบว่ามีการปลอมใบสำคัญรับเงินหรือสาขาพรรครับเงินน้อยกว่าจำนวนที่ระบุไว้ในใบสำคัญรับเงิน คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๗

พรรคผู้ถูกร้องรายงานการใช้จ่ายเงินในรอบปี ๒๕๕๔ ของพรรคไม่ตรงตามความเป็นจริง โดยระบุข้อความในหน้า ๕ ดังนี้

“ข้อ ๒.๒.๒ สาขาพรรคที่ได้รับการสนับสนุนเป็นการทั่วไป (๖๐๐ บาท/เดือน) (ข้อ ๘ (๒))

(๑) สาขาพรรคลำดับที่ ๑ - ๒๒ ได้รับการสนับสนุนตั้งแต่เดือนมกราคม ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๕๘,๔๐๐ บาท”

“ข้อ ๒.๒.๔ สาขาที่ขอรับการสนับสนุน ตามข้อ ๒.๒.๑, ๒.๒.๒ และพรรคไม่ได้ดำเนินการส่งเงินให้ประกอบด้วย

(๑) สาขาพรรคลำดับที่ -

เหตุที่ไม่ได้ส่งเงินให้ -

จำนวนเงิน - บาท โดยพรรค”

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้สนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้สาขาพรรคผู้ถูกร้องในอัตราเหมาจ่าย ๖๐๐ บาท/เดือน จำนวน ๒๒ สาขาพรรค ตั้งแต่เดือนมกราคม ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๕๘,๔๐๐ บาท แต่พรรคผู้ถูกร้องได้รายงานการใช้จ่ายเงินในรอบปี ๒๕๕๔ ว่าไม่มีสาขาพรรคที่ขอรับการสนับสนุนเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคและพรรคผู้ถูกร้องยังไม่ดำเนินการส่งเงินให้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตรวจสอบโดยสอบปากคำกรรมการสาขาพรรค

จึงมีความเห็นว่า พรรคผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินในรอบปี ๒๕๕๔ ไม่เป็นไปตามความเป็นจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ผู้ถูกร้อง ชี้แจง สรุปความว่า

๑. การจัดการบริหารการเงินของสาขาพรรคเป็นอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินสาขาพรรค ลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งปรากฏอยู่ในข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้องทุกประการ และไม่มีกฎหมายข้อใดห้ามมิให้พรรคการเมืองออกระเบียบในการบริหารจัดการพรรคการเมือง แต่อย่างใด

๒. รายงานการใช้จ่ายเงินของผู้ถูกร้องประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นเรื่องผิดพลาดทางบัญชีรายรับรายจ่ายไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง เป็นกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘

๓. การตรวจสอบสาขาพรรคเป็นการดำเนินการโดยผลการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพรรคมิได้รับแจ้งการขอตรวจสอบสาขาพรรค ส่อให้เห็นว่าเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองอย่างชัดเจน เป็นการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเห็นว่าไม่เข้าข่ายความผิดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

๔. ผู้ถูกร้องได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว และถือว่านายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องต่อศาลล่วงหน้า ๑ ปี นับแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ จึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องชี้แจงกล่าวแก้คำชี้แจงของผู้ถูกร้องความว่า

๑. ผู้ร้องมีสิทธิในการออกประกาศหรือระเบียบภายใต้กฎหมายได้และใช้บังคับกับทุกพรรคการเมืองและเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค ไม่ใช่เงินเหลือจ่ายตามข้อ ๑๗ ที่ผู้ถูกร้องต้องคืนเงินตามข้อ ๑๘ ของประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

๒. การตรวจสอบสาขาพรรคผู้ถูกร้องของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่มิได้กระทำโดยพลการหรือไม่มีอำนาจ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖ และมาตรา ๗

๓. การนับวันที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องถือว่าวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง คือวันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นชอบ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เสนอว่ามีเหตุยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จึงอยู่ภายในกำหนดเวลาสิบห้าวัน นับแต่ความปรากฏแก่นายทะเบียนแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๗ ในการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้คำชี้แจงหรือให้ส่งเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณาหรือตรวจสอบได้”

“มาตรา ๖๒ พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

“มาตรา ๖๕ พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

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

มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

พิเคราะห์แล้วเห็นสมควรพิจารณาข้อโต้แย้งในข้อกฎหมายของผู้ถูกร้องก่อน โดยจะพิจารณาข้อ ๑ และข้อ ๒ รวมกันไป เห็นว่าแม้พรรคการเมืองจะมีสิทธิออกระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินของพรรค และหากเกิดมีการจ่ายเงินไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง เป็นกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ ก็ตาม ก็เป็นคนละเรื่องกับการใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนพรรคการเมือง ซึ่งต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในส่วนของ ๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกร้องไม่อาจอ้างระเบียบการจ่ายเงินของพรรคมาลบล้างบทบัญญัติในส่วนที่ ๒ ดังกล่าวได้

ข้อโต้แย้งข้อที่ ๓ ที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าการตรวจสอบสาขาพรรคของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่ได้แจ้งการขอตรวจสอบก่อนเป็นการไม่ชอบนั้น เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗ ให้อำนาจนายทะเบียนพรรคการเมือง มีอำนาจตรวจสอบในกรณีที่มีเหตุสมควรตรวจสอบโดยไม่จำเป็นต้องแจ้งเป็นการล่วงหน้า ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

ข้อโต้แย้งข้อที่ ๔ ที่ผู้ถูกร้องอ้างว่านายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องกรณีนี้ต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสองบัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน ฯลฯ” กรณีคดีนี้ได้ความตามคำชี้แจงของนายทะเบียนว่าความไม่ถูกต้องของผู้ถูกร้องปรากฏต่อนายทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงอยู่ภายในกำหนดสิบห้าวันตามที่กฎหมายกำหนด

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่าพรรคผู้ถูกร้องได้กระทำการอันฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ ตามคำร้องของผู้ร้อง หรือไม่

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ในเบื้องต้นว่าพรรคผู้ถูกร้องได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค ของสาขาพรรคงวดที่ ๑ - ๔ ประจำปี ๒๕๔๔ และงวดที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๕ จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จำนวน ๑๕๘,๔๐๐ บาท และจำนวน ๕๗,๒๐๐ บาท ตามลำดับ

ข้อเท็จจริงได้ความต่อไปจากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
ที่สาขาของผู้ถูกร้องตั้งอยู่ซึ่งผู้ถูกร้องไม่สามารถชี้แจงให้ฟังได้เป็นประการอื่นว่าสาขาพรรคผู้ถูกร้อง
ที่ไม่ได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคดังกล่าว จำนวน ๑๒ สาขา คือ สาขา
ลำดับที่ ๕, ๑๐, ๑๗, ๑๘, ๑๙, ๒๔, ๓๐, ๓๑, ๓๓, ๔๐, ๔๕ และ ๕๐ และสาขาที่ได้รับเงิน
สนับสนุนดังกล่าวเพียงบางส่วนมีจำนวน ๓๐ สาขา คือสาขาลำดับที่ ๑, ๒, ๓, ๔, ๖, ๗, ๘,
๑๑, ๑๒, ๑๓, ๑๔, ๑๕, ๑๖, ๒๐, ๒๕, ๒๖, ๒๗, ๒๘, ๓๒, ๓๔, ๓๕, ๓๖, ๓๗, ๓๘,
๔๑, ๔๔, ๔๗, ๔๘, ๕๒ และ ๕๕ และผู้ถูกร้องได้รายงานการใช้จ่ายเงินในรอบปี ๒๕๔๔ ระบุ
ในข้อ ๒.๒.๔ โดยสรุปเป็นใจความว่าไม่มีสาขาใดที่ผู้ถูกร้องไม่ได้ส่งเงินที่ได้รับการสนับสนุนให้

ข้อเท็จจริงได้ความดังกล่าว จึงฟังว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองเป็นไปตาม
ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ส่วนที่ ๒
และรายงานการใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนโดยรัฐในรอบปี ๒๕๔๔ ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง
ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑
มาตรา ๖๒

อาศัยเหตุดังได้พิจารณาма จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคเกษตรกรผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ