

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๕๖

วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคเกษตรกร

นายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำร้อง ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งยุบพรรคเกษตรกร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) เนื่องจากพรรคเกษตรกรจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินในรอบปี ๒๕๕๔ ไม่เป็นไปตามความเป็นจริงตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ศาลรัฐธรรมนูญ ในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๖ มีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และให้ รับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ พร้อมทั้งสั่งให้แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) ทราบ และส่งสำเนาคำร้องให้พรรคเกษตรกร (ผู้ถูกร้อง) ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือหรือถือว่าได้รับหนังสือ

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ มีมติให้รับคำชี้แจง แก้ข้อกล่าวหาของนายจุฬามณี ฐนสีลังกูร หัวหน้าพรรคเกษตรกร ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๖ รวมไว้ในสำนวนและให้ส่งสำเนาหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องไปยังนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้องเพื่อทราบ

หลังจากนั้นศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ มีมติให้ รับคำร้องคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ของนายทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ และรวมไว้ในสำนวน และให้ส่งสำเนาคำร้องของผู้ร้องดังกล่าวไปยังนายจุฬามณี ฐนสีลังกูร หัวหน้า พรรคเกษตรกร ผู้ถูกร้อง เพื่อทราบ และในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๖ มีมติให้ รับคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติมของพรรคเกษตรกร ผู้ถูกร้อง ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖ รวมไว้ ในสำนวน

คำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง สรุปลงได้ดังนี้

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคเกษตรกรโดยกล่าวหาว่า พรรคเกษตรกรใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ โดยไม่ส่งเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้สาขาพรรคทุกสาขาบางสาขาก็ส่งเงินให้เพียงบางส่วนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการส่งเงินจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และไม่แจ้งรายงานการส่งเงินให้สาขาพรรคให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ส่งเงินให้สาขาพรรคอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เรื่องวิธีเบิกจ่ายเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของพรรคการเมือง ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ ข้อ ๔ และถือว่าเป็นกรณีที่ได้รับเงินสนับสนุนแล้วไม่จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนที่สองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒

นอกจากนั้น เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของพรรคเกษตรกรในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้ว ปรากฏว่าพรรคเกษตรกรรายงานตามข้อ ๒.๒.๒ (๑) ว่า สาขาพรรคลำดับที่ ๑ - ๒๒ ได้รับการสนับสนุนตั้งแต่เดือนมกราคม ถึงธันวาคม ๒๕๕๔ เป็นเงินทั้งสิ้น ๑๕๘,๔๐๐ บาท แต่ในรายงานตามข้อ ๒.๒.๔ กลับรายงานว่าไม่มีสาขาพรรคที่ไม่ได้ส่งเงินให้ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่สาขาพรรคเกษตรกรตั้งอยู่ทั้งหมดตรวจสอบพบว่า มีสาขาพรรคที่ไม่ได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค งวด ๑ - ๔ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๑๒ สาขา สาขาพรรคได้รับเงินบางส่วน ๓๐ สาขา และพบว่ามีกรปลอมใบสำคัญรับเงิน ซึ่งได้สอบปากคำกรรมการสาขาพรรคแล้ว รับว่าไม่ใช่ลายมือของตนในใบสำคัญรับเงิน นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมีหนังสือเรียกเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคคืนจากพรรคเกษตรกร แต่พรรคเกษตรกรไม่คืนเงินให้นายทะเบียนพรรคการเมือง จึงเห็นว่า กรณีมีเหตุยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) จึงเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคเกษตรกร

พรรคเกษตรกร (ผู้ถูกร้อง) ซึ่งแจ้งว่า สรุปลงได้ว่า

การจัดการบริหารการเงินของสาขาพรรคเป็นอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินสาขาพรรค ลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งปรากฏอยู่ในข้อบังคับของพรรคเกษตรกรทุกประการ และไม่มีกฎหมายข้อใดห้ามมิให้พรรคการเมืองออกระเบียบในการบริหาร

จัดการพรรคการเมืองแต่อย่างใด โดยยอมรับว่ารายงานการใช้จ่ายเงินของพรรคเกษตรกรประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นเรื่องความผิดพลาดทางบัญชี ราชรับรายจ่ายไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง เป็นกรณี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ พร้อมกันนั้นผู้ถูกร้องกล่าวหาว่า การตรวจสอบสาขาพรรคเป็นการดำเนินการโดยพลการของสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้ง และพรรคมิได้รับแจ้งการตรวจสอบสาขาพรรค ส่อให้เห็นว่าเป็นการล่วงละเมิด สิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองอย่างชัดเจน เป็นการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง และต่อสู้อำนาจของพรรคไม่เข้าข่ายความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) เพราะพรรคเกษตรกร ได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ภายในเวลา ที่กฎหมายกำหนดแล้ว และต่อสู้อด้วยว่านายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องต่อศาลล่างเลขมา ๑ ปี นับแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ จึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

นายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) ยื่นคำชี้แจงแก้คำให้การ สรุปได้ว่า

ผู้ร้องมีสิทธิในการออกประกาศหรือระเบียบภายใต้กฎหมายได้และใช้บังคับกับทุกพรรคการเมือง และเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค ไม่ใช่เงินเหลือจ่ายตามข้อ ๑๗ ที่พรรคเกษตรกร ต้องคืนเงินตามข้อ ๑๘ ของประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุน ค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ส่วนการ ตรวจสอบสาขาพรรคเกษตรกรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เป็นการดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่มิได้กระทำโดยพลการหรือไม่มีอำนาจ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖ และมาตรา ๗

นอกจากนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองโต้แย้งว่า การนับวันที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ต้องถือว่าวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง คือ วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นชอบ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอว่ามีเหตุยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จึงอยู่ภายในกำหนดเวลาดำเนินการนับแต่ความปรากฏแก่นายทะเบียนแล้ว

พิจารณาจากคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม พร้อมเอกสารประกอบของนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง และคำชี้แจง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม และเอกสารประกอบของหัวหน้าพรรคเกษตรกร ผู้ถูกร้อง แล้ว มีประเด็นต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นแรก ผู้ถูกร้องใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ หรือไม่

ในกรณีนี้ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ สาธารณูปโภค และด้านอื่นๆ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จำนวน ๑๕๘,๔๐๐ บาท งวดที่ ๑ - ๒ จากสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งไปเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๔ งวดที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และงวดที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ แล้ว ไม่ดำเนินการส่งเงินดังกล่าวให้สาขาพรรค ครอบทุกสาขา ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการส่งเงิน และไม่แจ้งรายงานการส่งเงินให้แก่สาขา พรรค ให้ผู้ร้องทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ส่งเงินให้แก่สาขาพรรค พิจารณาแล้ว การที่ผู้ถูกร้อง ชี้แจงในประเด็นนี้ว่า การจัดการบริหารการเงินของสาขาพรรค เป็นอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมือง ซึ่งปรากฏอยู่ในข้อบังคับของพรรคเกษตรกรรมระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินสาขาพรรค ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ทุกประการ และไม่มีความหมายข้อใดห้ามมิให้พรรคการเมืองออกระเบียบในการ บริหารจัดการพรรคการเมือง โดยผู้ร้องชี้แจงเพิ่มเติมว่า ผู้ร้องมีสิทธิที่จะออกประกาศหรือระเบียบภายใต้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง นั้น เห็นว่าคำชี้แจงของผู้ร้องมีน้ำหนักรับฟังได้ มากกว่าคำโต้แย้งของผู้ถูกร้อง

นอกจากนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เรื่องวิธีการเบิกจ่ายเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของพรรคการเมือง ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๔ ข้อ ๔ มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและดูแลการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการ พัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๑ วางหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องนี้ได้ ดังนั้น การที่ ผู้ถูกร้องอ้างว่าการจัดการบริหารการเงินของสาขาพรรคเป็นอำนาจหน้าที่ของพรรคโดยนายทะเบียน พรรคการเมืองไม่มีอำนาจตรวจสอบ จึงรับฟังไม่ได้

ประเด็นที่สอง ผู้ถูกร้องรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ผู้ร้องได้ตรวจสอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ของผู้ถูกร้อง ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งผู้ถูกร้องรายงาน ว่า สาขาพรรคลำดับที่ ๑ - ๒๒ ได้รับการสนับสนุนตั้งแต่เดือนมกราคม ถึงธันวาคม ๒๕๕๔ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๕๘,๔๐๐ บาท แต่ไม่มีในรายงานว่ามีสาขาที่ขอรับการสนับสนุน และพรรคไม่ได้ส่งเงินให้ ประกอบกับเมื่อสำนักงาน

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรวจสอบสาขาพรรคผู้ถูกร้องพบว่า สาขาพรรคไม่ได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค วงดที่ ๑ - ๔ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๑๒ สาขา และสาขาพรรคได้รับเงินบางส่วน ๓๐ สาขา รวมทั้งพบว่า มีการปลอมใบสำคัญรับเงินของกรรมการสาขาพรรค โดยกรรมการสาขาพรรคยอมรับว่าไม่ใช่ลายมือของตนที่ลงชื่อในใบสำคัญรับเงิน กรณีนี้จึงฟังได้ตามคำร้องของผู้ร้อง ส่วนการที่ผู้ถูกร้องชี้แจงว่า เป็นเรื่องความผิดพลาดทางบัญชี ราชรับรายจ่ายไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ และไม่เข้าข่ายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ (๕) ไม่สามารถหักล้างข้อกล่าวหาของผู้ร้องได้

สำหรับการที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า การตรวจสอบสาขาพรรคของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองก็ฟังไม่ขึ้นเช่นกัน เพราะผู้ร้องได้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้ว ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ประเด็นที่สาม มีเหตุยุบพรรคเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๖๕ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นนี้ผู้ถูกร้องต่อสู้ข้อกฎหมายว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเกินกำหนดเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ฟังไม่ขึ้น เพราะวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง คือ วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอว่า มีเหตุยุบพรรคการเมือง ดังนั้น เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จึงอยู่ภายในสิบห้าวันตามกฎหมาย

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกร้องไม่ใช่จ่ายเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้เป็นไปตามกฎหมาย และจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ กรณีจึงมีเหตุให้ยุบพรรคเกษตรกรรม ตามความในมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้สั่งยุบพรรคเกษตรกรรมตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ