

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๕/๒๕๔๘

วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๘

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคก้าวหน้า

สรุปข้อเท็จจริง

นายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำร้อง ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคก้าวหน้า สรุปข้อเท็จจริงจากคำร้องและเอกสารประกอบได้ดังนี้

๑. พรรคก้าวหน้าได้รับจัดสรรเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคแก่สาขาพรรคจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี ๒๕๔๕ เป็นเงินจำนวน ๑๖๕,๖๐๐ บาท และประจำปี ๒๕๔๖ เป็นเงินจำนวน ๙๕,๒๐๐ บาท โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แบ่งการโอนเงินออกเป็น ๔ งวด ๆ ละ ๓ เดือน ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง ข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง เมื่อพรรคได้รับโอนเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคสำหรับสาขาแล้ว พรรคต้องดำเนินการส่งเงินให้สาขาพรรคการเมืองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการโอนเงิน และพรรคต้องรายงานการส่งเงินพร้อมทั้งเอกสารการส่งเงินหรือโอนเงินหรือการรับเงินของสาขา ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่พรรคได้ดำเนินการ และต้องจัดทำบัญชีตามมาตรา ๓๗ และลงบัญชีตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ด้วย

ในปี ๒๕๔๕ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้โอนเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคสำหรับสาขาพรรคให้แก่พรรคก้าวหน้า รวม ๔ งวด เป็นเงิน ๘๕,๐๐๐ บาท ดังนี้

งวดที่ ๑ (มกราคม - มีนาคม) โอนเงินให้พรรคก้าวหน้าสำหรับสาขาที่พรรคก้าวหน้าแจ้งขอรับการสนับสนุน รวม ๒๓ สาขา เป็นเงิน ๔๑,๔๐๐ บาท ซึ่งพรรคก้าวหน้าได้รายงานการส่งเงินสนับสนุนให้สาขาดังกล่าว ว่าได้ดำเนินการส่งเงินให้สาขาพรรคดังกล่าว จำนวน ๑๑ สาขา เป็นเงิน ๑๕,๘๐๐ บาท ในส่วนเงินที่เหลือ ๒๖,๖๐๐ บาท พรรคได้ส่งคืนกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองแล้ว

งวดที่ ๒ (เมษายน - มิถุนายน) โอนเงินให้พรรคก้าวหน้าสำหรับสาขาที่พรรคก้าวหน้าแจ้งขอรับการสนับสนุน รวม ๑๑ สาขา เป็นเงิน ๑๕,๘๐๐ บาท ซึ่งพรรคก้าวหน้าได้รายงานการส่งเงินสนับสนุนให้สาขาดังกล่าว ว่าได้ดำเนินการส่งเงินให้สาขาพรรคดังกล่าวแล้ว จำนวน ๑๑ สาขา เป็นเงิน ๑๕,๘๐๐ บาท

งวดที่ ๓ (กรกฎาคม - กันยายน) โอนเงินให้พรรคก้าวหน้าสำหรับสาขาที่พรรคก้าวหน้าแจ้งขอรับการสนับสนุน รวม ๑๑ สาขา เป็นเงิน ๑๕,๘๐๐ บาท ซึ่งพรรคก้าวหน้าได้รายงานการส่งเงินสนับสนุนให้สาขาดังกล่าว ว่าได้ดำเนินการส่งเงินให้สาขาพรรคดังกล่าวแล้ว จำนวน ๑๐ สาขา เป็นเงิน ๑๕,๐๐๐ บาท พร้อมคืนเงินของสาขาพรรคลำดับที่ ๑๐ จำนวน ๑,๘๐๐ บาท เนื่องจากกรรมการลาออกทั้งคณะไม่มีผู้ลงนามรับเงิน

งวดที่ ๔ (ตุลาคม - ธันวาคม) โอนเงินให้พรรคก้าวหน้าสำหรับสาขาที่พรรคก้าวหน้าแจ้งขอรับการสนับสนุน รวม ๑๐ สาขา เป็นเงิน ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่งพรรคก้าวหน้าได้รายงานการส่งเงินสนับสนุนให้สาขาดังกล่าว ว่าได้ดำเนินการส่งเงินให้สาขาพรรคดังกล่าว จำนวน ๑๐ สาขา เป็นเงิน ๑๕,๐๐๐ บาท

๒. พรรคก้าวหน้าได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน ๒๕๔๕ ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ความว่า “พรรคก้าวหน้าได้เบิกจ่ายและโอนเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้แก่สาขาพรรคที่ได้รับเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเรียบร้อยแล้วถูกต้องตามความเป็นจริง”

๓. ปี ๒๕๔๖ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้โอนเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคสำหรับสาขาพรรคให้กับพรรคก้าวหน้า รวม ๔ งวด เป็นเงิน ๑๒,๐๐๐ บาท ดังนี้

งวดที่ ๑ (มกราคม - มีนาคม) โอนเงินให้พรรคก้าวหน้าสำหรับสาขาที่พรรคก้าวหน้าแจ้งขอรับการสนับสนุน รวม ๑๐ สาขา เป็นเงิน ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่งพรรคก้าวหน้าได้รายงานการส่งเงินสนับสนุนให้สาขาดังกล่าว ว่าได้ดำเนินการส่งเงินให้สาขาพรรคดังกล่าวแล้ว จำนวน ๑๐ สาขา เป็นเงิน ๑๕,๐๐๐ บาท

งวดที่ ๒ (เมษายน - มิถุนายน) โอนเงินให้พรรคก้าวหน้าสำหรับสาขาที่พรรคก้าวหน้าแจ้งขอรับการสนับสนุน รวม ๑๐ สาขา เป็นเงิน ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่งพรรคก้าวหน้าได้รายงาน

การส่งเงินสนับสนุนให้สาขาดังกล่าว ว่าได้ดำเนินการส่งเงินให้สาขาพรรคดังกล่าวแล้ว จำนวน ๑๐ สาขา เป็นเงิน ๑๘,๐๐๐ บาท

งวดที่ ๓ (กรกฎาคม - กันยายน) โอนเงินให้พรรคก้าวหน้าสำหรับสาขาที่พรรคก้าวหน้าแจ้งขอรับการสนับสนุน รวม ๑๐ สาขา เป็นเงิน ๑๘,๐๐๐ บาท ซึ่งพรรคก้าวหน้าได้รายงานการส่งเงินสนับสนุนให้สาขาดังกล่าว ว่าได้ดำเนินการส่งเงินให้สาขาพรรคดังกล่าวแล้ว จำนวน ๑๐ สาขา เป็นเงิน ๑๘,๐๐๐ บาท

งวดที่ ๔ (ตุลาคม - ธันวาคม) โอนเงินให้พรรคก้าวหน้าสำหรับสาขาที่พรรคก้าวหน้าแจ้งขอรับการสนับสนุน รวม ๑๐ สาขา เป็นเงิน ๑๘,๐๐๐ บาท ซึ่งพรรคก้าวหน้าได้รายงานการส่งเงินสนับสนุนให้สาขาดังกล่าว ว่าได้ดำเนินการส่งเงินให้สาขาพรรคดังกล่าว จำนวน ๑๐ สาขา เป็นเงิน ๑๘,๐๐๐ บาท

๔. พรรคก้าวหน้าได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน ๒๕๔๖ ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ความว่า “พรรคก้าวหน้าได้เบิกจ่ายเงินและโอนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้แก่สาขาพรรคที่ได้รับเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเรียบร้อยแล้วถูกต้องตามความเป็นจริง”

๕. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานการรายงานการส่งเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้สาขาและรายงานการใช้จ่ายเงินประจำปี ๒๕๔๕ และปี ๒๕๔๖ แล้ว พบว่าการจ่ายเงินของพรรคก้าวหน้า อาจไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้ขอรับการสนับสนุน จึงได้เสนอนายทะเบียนพรรคการเมืองมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีสาขาของพรรคก้าวหน้าตั้งอยู่ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีการรับเงินของสาขาว่า ได้รับเงินสนับสนุนตามสิทธิที่พรรคขอรับการสนับสนุนหรือไม่ โดยให้สอบข้อเท็จจริงจากผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับเงินตามใบสำคัญรับเงินที่พรรคก้าวหน้ารายงานต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตั้งแต่ ปี ๒๕๔๕ - ๒๕๔๖ และบันทึกถ้อยคำประธานสาขาหรือเหรัญญิกสาขาที่มีชื่อเป็นผู้ลงนามในใบสำคัญรับเงินแล้ว จำนวน ๗ สาขา ได้แก่สาขาพรรคลำดับที่ ๒, ๓, ๔, ๑๑, ๑๔, ๑๗ และ ๒๔ ซึ่งได้ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

๕.๑ ไม่เคยได้รับเงินจากพรรคก้าวหน้าและไม่ได้ลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงินแต่อย่างใด ส่วนสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนนั้นเป็นสำเนาเก่าเมื่อครั้งสมัครเป็นสมาชิกในครั้งแรก

๕.๒ ไม่เคยได้รับเงินจากพรรคก้าวหน้า แต่ยอมรับว่าลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงินเป็นของตนเองจริง เนื่องจากทางพรรคให้ลงชื่อเป็นผู้รับเงินแต่ตัวเงินทางพรรคดำเนินการเอง

๕.๓ เคยได้รับจดหมายจากพรรคก้าวหน้าให้ไปรับเงินเพียงครั้งเดียว แต่ตนไม่ได้ไปรับ แต่ลายมือชื่อที่ปรากฏในใบสำคัญรับเงิน ทั้ง ๘ งวด ยอมรับว่าเป็นลายมือชื่อของตนเองจริง แต่ได้ลงลายมือชื่อไว้เมื่อใดจำไม่ได้เพราะตนไม่เคยได้รับเงินแม้แต่ครั้งเดียว

๕.๔ ได้เคยรับเงินจากพรรคก้าวหน้าเพียงครั้งเดียวโดยวิธีส่งเข้าบัญชีเมื่อ ๐๖/๐๒/๒๕๔๕ หลังจากนั้นไม่เคยทราบว่าสาขาได้รับเงินจากพรรคอีกแต่อย่างใดและตนไม่เคยลงลายมือชื่อเพื่อเป็นการรับเงินตามที่ปรากฏในเอกสารใบเสร็จรับเงินแต่อย่างใด

๕.๕ ไม่เคยได้รับเงินจากพรรคก้าวหน้าและไม่ได้ลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงินแต่อย่างใด ยืนยันว่าลายมือชื่อที่ปรากฏในใบสำคัญรับเงินไม่ใช่ลายมือชื่อของตน

๕.๖ ไม่เคยได้รับเงินจากพรรคก้าวหน้าและตนเชื่อว่าลายมือชื่อในใบสำคัญคู่จ่ายค่าสาธารณูปโภคเป็นแบบเดียวกับลายมือชื่อของตน ซึ่งตนได้ลงลายมือชื่อไว้ในแบบฟอร์มเปล่า ซึ่งได้เซ็นไว้ที่ทำการพรรคเมื่อประมาณ ปี ๒๕๔๓ ไว้ประมาณ ๓ - ๔ แผ่น และหลังจากนั้นก็ไม่ได้เคยได้รับเงินแต่อย่างใด ตนเชื่อว่าเอกสารที่นำมาให้ดูเป็นการทำเอกสารเท็จขึ้นมาและตนเองยืนยันว่าในช่วงระยะเวลาในปี ๒๕๔๕ - ๒๕๔๖ ได้รักษาตัวอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่และไม่ได้รับการติดต่อจากหัวหน้าพรรคแต่อย่างใด”

๕.๗ ยืนยันว่าเป็นลายมือชื่อจริงแต่ไม่ทราบว่าได้ลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงินและขอยืนยันว่าไม่เคยได้รับเงินตามจำนวนที่ปรากฏในใบสำคัญรับเงินแต่อย่างใด

๖. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ดำเนินการเสนอนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคก้าวหน้าชี้แจงพร้อมทั้งเอกสารหลักฐาน ว่าเหตุใดผู้มีลายมือชื่อเป็นผู้รับเงินจึงให้ถ้อยคำว่า “ไม่เคยได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของปี ๒๕๔๕ และปี ๒๕๔๖ และไม่เคยลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับ/จ่ายเงินแต่อย่างใด”

๗. พรรคก้าวหน้าได้มีหนังสือชี้แจงว่า “หลักฐานลายมือชื่อผู้รับเงินดังกล่าวเป็นลายมือชื่อผู้ที่ได้รับเงินไปจริง โดยบางสาขาได้เซ็นชื่อไว้ล่วงหน้าเพื่อขอเบิกเงินค่าสาธารณูปโภคดังกล่าวตรงจาก

พรรคไปใช้ก่อน โดยอ้างความเดือดร้อน เพราะการจ่ายเงินค่าสาธารณูปโภคของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองนั้นล่าช้า ฉะนั้นการปฏิบัติการต่าง ๆ เป็นไปตามกระบวนการบริหารจัดการเป็นการภายในของพรรคก้าวหน้าประกอบด้วยคณะกรรมการสาขาพรรคต่าง ๆ ผู้รับผิดชอบบางท่านอาจจะจำไม่ได้หรือลืม หรือจำสับสนแล้วอ้างว่าไม่ได้รับเงินดังกล่าว พรรคก้าวหน้าได้จ่ายเงินอุดหนุนแก่บางสาขา มากกว่างบประมาณที่จะได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเสียอีก”

๘. ผู้สอบบัญชีพรรคการเมือง ประจำปี ๒๕๔๕ ได้สรุปรายงานผลการตรวจสอบบัญชีเฉพาะปี ๒๕๔๕ ของพรรคก้าวหน้า ปรากฏว่า การส่งเงินให้สาขาพรรคทั้ง ๔ จังหวัด ซึ่งมีใบสำคัญรับเงินที่พรรคก้าวหน้านำมาแสดงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งโอนเงินงวดถัดไปให้แก่พรรคก้าวหน้านั้น มีลักษณะเป็นเอกสารชุดเดียวกันโดยใช้วิธีทำซ้ำ (ถ่ายเอกสาร) และลายมือชื่อผู้รับเงินและผู้จ่ายเงินมีลักษณะเหมือนกันและวางอยู่ในตำแหน่งเดียวกัน เมื่อตรวจสอบจากงบการเงินของพรรคก้าวหน้า ปรากฏว่า พรรคจัดทำและตกแต่งงบการเงินของสาขา โดยลงรายการในบัญชีเป็นเท็จว่าได้รับเงินสด - เงินสนับสนุนจากสำนักงานใหญ่พรรคก้าวหน้า โดยใช้หลักฐานดังกล่าวข้างต้นมาประกอบการลงรายการในบัญชี

๙. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการเสนอนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคก้าวหน้าส่งต้นฉบับจริงของใบสำคัญรับเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของสาขา ปี ๒๕๔๕ และปี ๒๕๔๖ เพื่อตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งพรรคก้าวหน้ามีหนังสือตอบนายทะเบียนพรรคการเมือง สรุปว่า “ได้ส่งเอกสารดังกล่าวให้นายทะเบียนพรรคการเมืองไปแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑๐ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว ตามหนังสือนำส่งเลขที่ ก.น. ๐๓๗/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๐ เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๖”

๑๐. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบการรับเอกสารที่พรรคก้าวหน้าอ้างว่าได้นำส่งเอกสารตามหนังสือ ก.น. ๐๓๗/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๐ เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๖ แล้ว แต่ไม่ปรากฏว่ามีการลงรับหนังสือดังกล่าวทั้งในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักกิจการบริหารการสนับสนุนโดยรัฐ และฝ่ายปฏิบัติการสนับสนุน แต่อย่างใด

๑๑. นายทะเบียนพรรคการเมืองได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า

พรรคก้าวหน้าใช้จ่ายเงินไม่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากพรรคก้าวหน้า

ไม่ได้ส่งเงินหรือส่งเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่สาขาพรรคไม่ครบตามจำนวนที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้การสนับสนุนแต่กลับรายงานว่าได้ส่งเงินให้สาขาพรรคครบถ้วนตามที่ได้รับการสนับสนุนแล้ว และพรรคไม่อาจชี้แจงหรือนำหลักฐานมาหักล้างข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวได้ และพรรคก้าวหน้ารายงานการใช้จ่ายเงินไม่เป็นไปตามความเป็นจริงซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖๒ และเป็นเหตุให้ยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ ซึ่งในกรณีนี้ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ร้องทุกข์กล่าวโทษหัวหน้าพรรคก้าวหน้าต่อพนักงานสอบสวน เพื่อขอให้ดำเนินคดีอาญาแจ้งความอันเป็นเท็จ และจัดทำและใช้เอกสารปลอมอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาต่อไปด้วยแล้ว

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญควรรับคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคก้าวหน้า เนื่องจากพรรคก้าวหน้าไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๖๒ จึงเห็นควรรับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดฯ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป และเห็นควรแจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ และส่งสำเนาคำร้องให้พรรคก้าวหน้าผู้ถูกร้องทราบ เพื่อยื่นคำร้องแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับหรือถือว่าได้รับหนังสือแล้ว

เมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันแล้ว พรรคก้าวหน้ามิได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแต่อย่างใด และปรากฏว่ามีผู้ลงลายมือชื่อรับหนังสือในใบตอบรับของไปรษณีย์ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ ศาลรัฐธรรมนูญ ในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๗ มีมติให้ปิดประกาศศาลรัฐธรรมนูญไว้ที่ทำการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นเวลาสิบห้าวัน และได้ส่งสำเนาคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองให้พรรคก้าวหน้าอีกครั้งหนึ่ง และได้ปิดประกาศดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๗ เพื่อให้พรรคก้าวหน้าทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศ

เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๗ ครบกำหนดเวลาปิดประกาศแล้ว พรรคก้าวหน้ามิได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและปรากฏว่า ไปรษณีย์ได้ส่งคืนจดหมายกลับมาที่ศาลรัฐธรรมนูญ โดยระบุเหตุผลว่า “ย้ายไปไม่ทราบที่อยู่ใหม่” เพื่อความเป็นธรรมต่อพรรคก้าวหน้า และความรอบคอบในการดำเนินการ

จึงได้สอบถามไปยังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้แจ้งให้ทราบว่า หากพรรคการเมืองใดจะย้ายที่ทำการพรรคจะต้องแจ้งมายังนายทะเบียนพรรคการเมือง กรณีพรรคก้าวหน้า ไม่ปรากฏว่า ได้แจ้งย้ายที่ทำการพรรคการเมืองแต่อย่างใด และปรากฏข้อเท็จจริงต่อไปว่า นายสุชชา ยมจินดา หัวหน้าพรรคก้าวหน้า ได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ขอลาออกจากตำแหน่ง หัวหน้าพรรคและสมาชิกพรรคก้าวหน้า ซึ่งทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะด้วย ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับทราบการลาออกและประกาศตอบรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวแล้ว และได้ส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๒๑ ตอนที่พิเศษ ๓๓ ง วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๗ และกรณีดังกล่าวพรรคก้าวหน้ายังมีได้แจ้งว่าผู้ใดเป็นหัวหน้าพรรคและ คณะกรรมการบริหารพรรคคนใหม่ให้นายทะเบียนทราบแต่อย่างใด

ข้อกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง “ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง ตลอดจน จัดให้มีการทำบัญชีตามมาตรา ๓๘ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง”

มาตรา ๓๘ “บัญชีของพรรคการเมืองและบัญชีของสาขาพรรคการเมืองประกอบด้วย

- (๑) บัญชีรายวันแสดงรายได้หรือรายรับ และแสดงค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย
- (๒) บัญชีแสดงรายรับจากการบริจาคตามมาตรา ๔๘
- (๓) บัญชีแยกประเภท
- (๔) บัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน

การลงรายการบัญชีต้องมีเอกสารประกอบการลงบัญชีที่ถูกต้องสมบูรณ์โดยครบถ้วน บัญชีตาม (๑) และ (๒) ต้องลงรายการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่รายการนั้นเกิดขึ้น บัญชีตาม (๓) และ (๔) ต้องลงรายการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นเดือนของเดือน ที่รายการนั้นเกิดขึ้น”

มาตรา ๓๕ “พรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองต้องปิดบัญชีครั้งแรกภายในวันสิ้นปีปฏิทิน ที่ได้ขอจดทะเบียนจัดตั้งขึ้น และครั้งต่อไปเป็นประจำทุกปีในวันสิ้นปีปฏิทิน

การปิดบัญชีให้จัดทำงบการเงิน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยงบดุลและงบรายได้และค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง กรณีที่มีสาขาพรรคการเมือง งบการเงินให้รวมถึงงบการเงินของสาขาพรรคการเมืองทุกสาขาพรรคการเมืองด้วย

งบดุลต้องแสดงรายการ สินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของพรรคการเมือง

งบรายได้และค่าใช้จ่ายอย่างน้อยต้องแสดงที่มาของรายได้ ซึ่งได้รับจากเงินบริจาค เงินสนับสนุนจากรัฐ และรายได้อื่นที่มีกับทางใช้ไปของค่าใช้จ่ายดำเนินการของพรรคการเมือง โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งต้องแสดงไว้โดยชัดเจน

งบดุลต้องจัดให้มีผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตรวจสอบและรับรองการสอบบัญชี”

มาตรา ๔๐ “งบการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตรวจสอบและรับรองแล้วต้องเสนอที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองอนุมัติภายในเดือนเมษายนของทุกปี โดยแจ้งให้สมาชิกทราบล่วงหน้า และปิดประกาศไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

งบการเงินซึ่งที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองอนุมัติแล้วตามวรรคหนึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองต้องรับรองความถูกต้องร่วมกับเหรียญกษาปณ์พรรคการเมือง และให้หัวหน้าพรรคการเมืองส่งงบการเงินต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองอนุมัติ พร้อมทั้งสำเนาบัญชีตามมาตรา ๓๘

เมื่อนายทะเบียนได้รับงบการเงินและสำเนาบัญชีตามวรรคสองแล้วให้นายทะเบียนเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ”

มาตรา ๖๑ “คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนในเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และด้านอื่นๆ เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกันตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

มาตรา ๖๒ “พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

มาตรา ๖๓ “ในกรณีที่พรรคการเมืองได้รับเงินสนับสนุนไปแล้ว ถ้าต่อมาปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองนั้นไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๘ มาตรา ๓๘ มาตรา ๓๘ หรือมาตรา ๔๐ ให้นายทะเบียนเรียกคืนเงินสนับสนุนดังกล่าวและให้นายทะเบียนนำเงินสนับสนุนที่เรียกคืนส่งเข้ากองทุน”

มาตรา ๖๕ “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน
- (๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕
- (๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง
- (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือ

มาตรา ๖๒

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

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา ๖๕ “ในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบไปเพราะไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕ หรือ มาตรา ๖๒ หรือกระทำการตามมาตรา ๖๖ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ต้องยุบไปจะขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ตามมาตรา ๘ อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป”

มาตรา ๘๓ “คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือประธานสาขาพรรคการเมืองผู้ใด ไม่จัดให้มีการทำบัญชีของพรรคการเมือง หรือสาขาพรรคการเมือง แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๓๗ หรือจัดให้มีการทำบัญชีของพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมืองโดยละเว้นการลงรายการในบัญชีลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชี ซ่อนเร้นหรือทำหลักฐานในการลงบัญชีอันจะเป็นผลให้การแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมืองไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท”

ประเด็นการวินิจฉัย

มีกรณีพรรคก้าวหน้า ไม่ดำเนินการตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเหตุให้ยุบพรรคก้าวหน้าได้หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาจากคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ร้องแล้ว มีประเด็นต้องพิจารณา ดังนี้

๑. พรรคก้าวหน้า ผู้ถูกร้อง ใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ หรือไม่

ประเด็นนี้ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและด้านอื่น ๆ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จำนวน ๔ งวด รวมเป็นเงิน ๘๘,๐๐๐ บาท และปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จำนวน ๔ งวด รวมเป็นเงิน ๗๒,๐๐๐ บาท แล้วจะต้องส่งเงินให้สาขาพรรคภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการโอนเงิน และพรรคต้องรายงานการส่งเงินพร้อมทั้งเอกสารการส่งเงิน หรือโอนเงิน หรือการรับเงินของสาขาให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่พรรคได้ดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง ข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง และพรรคได้รายงานว่าได้ส่งเงินทุกงวดแล้ว

ผู้ร้องได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานการรายงานการส่งเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และปี พ.ศ. ๒๕๔๖ พบว่า สาขาของพรรคหลายสาขามีได้รับเงินสนับสนุนหรือได้รับบางงวด หรือมีลายมือชื่อรับเงินในใบสำคัญรับเงินแต่ไม่ได้รับเงิน เป็นต้น

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อผู้ถูกร้องมิได้ส่งเงินให้สาขาพรรคจริงหรือได้ส่งแต่เพียงบางงวด และปรากฏว่า มีการลงชื่อในใบสำคัญรับเงินแต่ยังมิได้รับเงินจริง จึงเป็นการใช้จ่ายเงินของพรรคที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

๒. พรรคก้าวหน้า ผู้ถูกร้องรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และ พ.ศ. ๒๕๔๖ ถูกต้องตามความเป็นจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ หรือไม่

ประเด็นนี้ ผู้ถูกร้องได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และปี พ.ศ. ๒๕๔๖ สรุปว่า ได้เบิกจ่ายเงินและโอนเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคในรอบปีทั้งสอง

ให้แก่สาขาพรรคที่ได้รับเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเรียบร้อยแล้ว แต่จากการตรวจสอบของผู้ร้อง พบว่า สาขาพรรคหลายสาขาไม่เคยได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากร และค่าสาธารณูปโภคของปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และไม่เคยลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับจ่ายเงินแต่อย่างใด

ผู้ถูกร้องชี้แจงต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า หลักฐานลายมือชื่อผู้รับเงินดังกล่าวเป็นลายมือชื่อผู้ที่ได้รับไปจริง โดยบางสาขาได้เซ็นชื่อไว้ล่วงหน้าเพื่อขอเบิกเงินค่าสาธารณูปโภคดังกล่าว ทดรองจากพรรคไปใช้ก่อนโดยอ้างความเดือดร้อน เพราะการจ่ายเงินค่าสาธารณูปโภคของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองนั้นล่าช้า ฉะนั้น การปฏิบัติกรต่าง ๆ เป็นไปตามกระบวนการบริหารจัดการเป็นการภายในของพรรคก้าวหน้า ประกอบกับคณะกรรมการสาขาพรรคต่าง ๆ ผู้รับผิดชอบบางท่านอาจจะจำไม่ได้ หรือลืมหรือจำสับสนแล้วอ้างว่าไม่ได้รับเงินดังกล่าว

พิจารณาแล้ว เห็นว่า คำชี้แจงของผู้ถูกร้องที่ชี้แจงต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองฟังไม่ขึ้น หากผู้ถูกร้องใช้จ่ายเงินไปอย่างใดก็ควรที่จะรายงานไปตามความเป็นจริงว่าส่งให้แก่สาขาพรรคใดบ้าง และสาขาพรรคใดที่ไม่ได้ส่งให้ มิใช่รายงานว่าจ่ายเงินให้สาขาพรรคเรียบร้อยแล้ว และสมาชิกพรรคที่ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเชื่อได้ว่า ได้ให้ถ้อยคำตามความเป็นจริง เพราะการส่งเงินดังกล่าวมีเพียงปีละ ๔ งวด ไม่น่าเชื่อว่าจะเกิดจากการหลงลืมหรือจำสับสนแต่อย่างใด ดังนั้น จึงถือว่าผู้ถูกร้องรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง

ดังนั้น จึงเห็นว่า ผู้ถูกร้องใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้ขอรับการสนับสนุน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ และรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง

จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้ยุบพรรคก้าวหน้า

นายพัน จันทรปาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ