คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๔๔ วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชารัฐ

นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหนังสือ ที่ ลต ๐๐๐๔/๑๘๘๗ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชารัฐ ตามมาตรา ๖๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๓ แล้วมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อ ๑๐ ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ และแจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ รวมทั้งส่งสำเนาคำร้องให้พรรคประชารัฐในฐานะผู้ถูกร้องทราบเพื่อส่งคำชี้แจงภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันรับสำเนาคำร้อง

คำร้องมีข้อเท็จจริง สรุปโดยย่อได้ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๓ จากนายสมพงศ์ รัตนะวราหะ ประธานสาขาพรรคลำดับที่ ๒ กล่าวหาว่า นายวิลาศ รัฐแสง หัวหน้าพรรคประชารัฐ ร่วมกับนายธีรพงศ์ โสภณวรคาม เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเคยช่วยปฏิบัติงานอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง และนายธนภัทร กังสวัสดิ์ ผู้อำนวยการพรรคประชารัฐ นำเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ประจำปี ๒๕๔๒ จำนวน ๑,๓๑๗,๖๐๐ บาท ไปแบ่งกันใช้เป็นการส่วนตัว คณะกรรมการ ฯ ได้สรุปผลการสอบข้อเท็จจริงว่า พรรคประชารัฐ ซึ่งได้รับจดแจ้งจัดตั้งเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๑ ดำเนินการตามแผนงาน/โครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุน ฯ ไม่ตรงกับแผนงาน/โครงการที่ได้รับอนุมัติไป และรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทิน (พ.ศ. ๒๕๔๒) ขัดแย้งกับข้อเท็จจริง ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเสนอให้ระงับการเบิกจ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองสำหรับพรรคประชารัฐ (ปี พ.ศ. ๒๕๔๓) ไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะสอบสวนแล้วเสร็จ และเห็นควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยใช้เหตุมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค

การเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงขึ้น เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้เสนอรายงาน ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ ต่อทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคประชารัฐมีการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการในรอบปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๔๒ (แบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่ ปชร. ๓๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓) และรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง (แบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓) ตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง และมีการปลอมลายมือชื่อนายวิลาศ รัฐแสง หัวหน้าพรรคประชารัฐในรายงานดังกล่าว โดยที่หัวหน้าพรรคมีส่วนรู้เห็นแต่มิได้ดำเนินการใด ๆ ซึ่งเข้าข่ายเหตุยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

นายทะเบียนพรรคการเมือง จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญพร้อมสำเนาเอกสารการสอบสวนข้อเท็จจริง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชารัฐ ตามมาตรา ๖๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการ ฯ และได้ส่งสำเนาคำร้องให้พรรคประชารัฐเพื่อส่งคำชี้แจง ซึ่งนายวิลาศ รัฐแสง หัวหน้าพรรคประชารัฐ ได้มีหนังสือชี้แจงพร้อมเอกสารประกอบเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๓, วันที่ ๑๖ และ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๔ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีสาระพอสรุปได้ว่า

ก) นายธีรพงศ์ โสภณวรคาม เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเคยปฏิบัติงานอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ - พฤศจิกายน ๒๕๔๒) และมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง เป็นตัวการสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องของพรรคประชารัฐ เริ่มตั้งแต่แนะนำให้แต่งตั้งคนของนายธีรพงศ์ ฯ คือ นายธนภัทร กังสวัสดิ์ เข้ามาเป็นผู้อำนวยการพรรคประชารัฐ เพื่อจะได้เข้ามาทำงานแทนหัวหน้าพรรค ซึ่งตนในฐานะหัวหน้าพรรคได้หลงเชื่อนายธีรพงศ์ ฯ เพราะเห็นว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบกับการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับพรรคการเมืองเป็นเรื่องใหม่ด้วย ภายหลังจึงทราบว่านายธีรพงศ์ ฯ มีเจตนาไม่ดีต่อพรรค และเมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็โยนความผิดให้แก่หัวหน้าพรรค

ข) ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกล่าวหาว่า การดำเนินการของพรรคประชารัฐไม่ตรงกับแผนงาน/โครงการที่พรรคได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองนั้น ในฐานะหัวหน้าพรรคได้พยายามชี้แจงให้สาขาพรรคเข้าใจถึงแผนงาน/โครงการ แต่มีบางสาขาไม่พยายามเข้าใจเพราะต้องการเงินเพียงอย่างเดียว เมื่อทางพรรคไม่มีเงินให้ก็พยายามที่จะจ้องจับผิดหรือทำลาย และแม้กระทั่งร้องเรียน เช่น นายสมพงศ์ รัตนะวราหะ ประธานสาขาพรรคลำดับที่ ๒ จึงเป็นการยากอย่างยิ่งที่จะทำตามแผนงาน/โครงการ ตามที่กำหนดไว้ได้

ค) สำหรับกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกล่าวหาว่า พรรคประชารัฐจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงนั้น ยอมรับว่าเป็นผู้มีอำนาจเบิกเงินร่วมกับนายธนภัทร กังสวัสดิ์ ผู้อำนวยการพรรคประชารัฐ แต่เมื่อเบิกมาแล้วได้นำเงินส่งให้กับนายธีรพงศ์ โสภณวรคาม โดยที่การใช้จ่ายเงินรวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างทุกอย่างนายธีรพงศ์ ฯ กับนายธนภัทร ฯ ร่วมกันดำเนินการ ทั้งนี้ เพราะไม่มีความสันทัด จึงไม่ทราบว่าการจัดซื้อจัดจ้างทุกอย่างมีราคาจริงเท่าไรเพียงแต่ตรวจรับของและใบเสร็จรับเงินเป็นบางส่วนเท่านั้น การจัดทำสัญญาทุกอย่าง นายธีรพงศ์ ฯ จะเป็นคนจ่ายเงินเพราะได้มอบเงินให้ไปทั้งหมด ส่วนกรณีที่ว่ามีการปลอมลายมือชื่อนายวิลาศ ฯ หัวหน้าพรรคโดยที่หัวหน้าพรรคมีส่วนรู้เห็นแต่มิได้ดำเนินการนั้น ขอชี้แจงว่าตนไม่รู้เรื่องการปลอมลายมือชื่อมาก่อนจนกระทั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ทราบ และสาเหตุที่ทำงานมาเกือบสองปีโดยไม่รู้เรื่องเอกสารปลอม เพราะเชื่อใจกันและวันใดที่เข้าสำนักงานจะโทรศัพท์ไปแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อน แต่เมื่อไปถึงกลับไม่พบเจ้าหน้าที่

ง) กรณีที่นายสุเทพ พรหมวาศ ประธานคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ไปเอาใบซื้อขายรถยนต์ โตโยต้า ไทเกอร์ ซึ่งตนแจ้งว่าเป็นของนายรัฐ รัฐแสง (บุตร) มาแสดง เพราะเห็นว่าตนมีพฤติการณ์ปกปิดซ่อนเร้นไม่นำหลักฐานการซื้อรถยนต์ดังกล่าวมาแสดง ซึ่งไม่ตรงกับนายธีรพงศ์ ฯ ที่นำหลักฐานการโอนเงินของพรรคให้กับนายรัฐ ฯ เดือนละประมาณ ๑๐,๐๐๐ บาทเศษ ที่อาจเป็นค่าเช่าซื้อรถยนต์ตามที่ถูกร้องเรียน แต่เมื่อนำมาแสดงแล้วกลายเป็นชื่อของนายธรรมนูญ รัฐแสง (บุตรอีกคนที่เพิ่งทำสัญญาเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๓) นั้น เนื่องจากนายรัฐ ฯ ได้โอนขายรถยนต์คันดังกล่าวให้แก่นายธรรมนูญ ฯ หลังจากที่ไม่อนุญาตให้ตนใช้แล้ว ส่วนใบซื้อขายครั้งแรกหายไปนานแล้ว

จ) นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปลีกย่อยอีก เช่น ในขณะดำเนินการขอจัดตั้งพรรคได้เคยมีปากเสียงกับนายธนิศร์ ศรีประเทศ ผู้อำนวยการฝ่ายกิจการพรรคการเมือง เกี่ยวกับความถูกต้องของเอกสารรวมทั้งไม่ได้รับความร่วมมือในการเสนอแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรค จำนวน ๒ คน เพื่อดำรงตำแหน่งแทนกรรมการบริหารพรรคที่ลาออกไป นอกจากนี้ยังเห็นว่าการที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง

มีภารกิจเกี่ยวกับการเลือกตั้งมาก และไม่ได้มาดูแลเรื่องพรรคการเมืองเท่าที่ควร เป็นผลให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งใหม่รวมทั้งพรรคประชารัฐเกิดปัญหาจำนวนมาก

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับคำร้องดังนี้

มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง “ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๓๕ “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน”

มาตรา ๖๒ “พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

มาตรา ๖๕ “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒

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

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคประชารัฐตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่

การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชารัฐเนื่องจากมีการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการในรอบปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง และมีการปลอมลายมือชื่อนายวิลาศ รัฐแสง หัวหน้าพรรคประชารัฐในรายงานดังกล่าวโดยที่หัวหน้าพรรคมีส่วนรู้เห็นแต่มิได้ดำเนินการใด ๆ ซึ่งเข้าข่ายเหตุยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ นั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงขึ้นและผลจากการสอบสวนพยานบุคคลและพยานเอกสารต่าง ๆ ดังที่ได้แนบมาพร้อมกับคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคประชารัฐแล้ว พบว่าพรรคประชารัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ

การที่หัวหน้าพรรคประชารัฐ มีหนังสือชี้แจงมายังศาลรัฐธรรมนูญว่าไม่ทราบเรื่องการปลอมลายมือชื่อ และการดำเนินการใช้จ่ายเงินตามแผนงาน/โครงการต่าง ๆ แต่ยอมรับว่าเป็นผู้เบิกเงินกองทุน ฯ แล้วส่งมอบให้ผู้อื่นไปดำเนินการแทนเพราะเชื่อใจกัน ทำให้ไม่ทราบเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ของพรรค โดยที่ตนเองเป็นผู้ตรวจรับของและใบเสร็จรับเงินบางส่วนด้วยนั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า หัวหน้าพรรคประชารัฐ ซึ่งมีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด ฯ ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ ได้ยินยอมให้ผู้อื่นไปดำเนินกิจการของพรรคประชารัฐ และทำรายงานการดำเนินกิจการในรอบปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จนกระทั่งเกิดความผิดพลาดขึ้น รวมทั้งพรรคประชารัฐได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ซึ่งเป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ

เมื่อพิจารณาคำชี้แจงของหัวหน้าพรรคประชารัฐไม่สามารถหักล้างข้อเท็จจริงประกอบคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคประชารัฐของนายทะเบียนพรรคการเมือง ดังนั้น พฤติการณ์และ

หลักฐานที่นายทะเบียนพรรคการเมืองนำเสนอเชื่อได้ว่า พรรคประชารัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ กรณีจึงมีเหตุให้ยุบพรรคประชารัฐได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยุบพรรคประชารัฐ

ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ