

คำวินิจฉัยของ นายอูระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๒/๒๕๕๕

วันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติประชาธิปไตย

ข้อเท็จจริงได้ความว่า พรรคชาติประชาธิปไตยได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง ประจำปี ๒๕๕๖ ตามโครงการหาสมาชิกเพิ่ม งบประมาณ ๑,๔๗๓,๐๐๐ บาท และโครงการอบรมผู้ปฏิบัติงานระดับสูง งบประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ บาท

พรรคชาติประชาธิปไตยได้จัดส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนตามโครงการหาสมาชิกเพิ่ม งบประมาณ ๑,๔๗๓,๐๐๐ บาท ได้แก่ สำเนาใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษี เล่มที่/เลขที่ ๐๒๕๐/๑๔๕๐๑ ๐๒๕๓/๑๔๕๐๑ ๐๒๕๔/๑๔๕๓๑ ๐๓๐๓/๑๕๑๑๔ ๐๓๐๓/๑๕๑๔๕ ๐๓๐๔/๑๕๓๖๕ ๐๓๐๖/๑๕๒๕๕ ๐๓๐๑/๑๕๐๒๕ ๐๓๐๓/๑๕๑๑๓ ๐๓๐๓/๑๕๑๕๐ และ ๐๓๐๖/๑๕๒๕๔ รวม ๑๑ ฉบับ ซึ่งออกโดยบริษัท ไปดีมาดี จำกัด (โรงแรม แกรนด์ ทาวเวอร์ อินน์ กรุงเทพฯ ฯ) กับทั้งได้จัดส่งเอกสารประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนตามโครงการอบรมผู้ปฏิบัติงานระดับสูง งบประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ บาท ได้แก่ สำเนาใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษี เล่มที่/เลขที่ ๐๒๕๔/๑๔๖๕๑ และ ๐๒๕๔/๑๔๖๕๒ รวม ๒ ใบ ซึ่งออกโดยบริษัท ไปดีมาดี จำกัด (โรงแรม แกรนด์ ทาวเวอร์ อินน์ กรุงเทพฯ ฯ) ยื่นต่อ นายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสารประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคชาติประชาธิปไตย ตามโครงการหาสมาชิกเพิ่มและตามโครงการผู้ปฏิบัติงานระดับสูงแล้ว พบว่า เอกสารประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนทั้งสองโครงการไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงได้มีหนังสือถึงสำนักงานสรรพากร ภาค ๑ ขอความร่วมมือให้ตรวจสอบใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษี ซึ่งออกโดย บริษัท ไปดีมาดี จำกัด (โรงแรม แกรนด์ ทาวเวอร์ อินน์ กรุงเทพฯ ฯ) ว่าเป็นเอกสารที่ถูกต้องหรือไม่ ซึ่งสำนักงานสรรพากร ภาค ๑ ได้แจ้งผลการตรวจสอบเอกสารประกอบการรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนทั้งสองโครงการดังกล่าวแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้นำผลการตรวจสอบเอกสารประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนทั้งสองโครงการดังกล่าวของสำนักงานสรรพากร ภาค ๑ เปรียบเทียบกับเอกสารประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนโครงการดังกล่าวของพรรคชาติประชาธิปไตยตามมาตรา ๖๒ แล้วพบว่า จำนวนเงินไม่ตรงกัน นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขอให้บริษัท ไปติมาดี จำกัด (โรงแรมแกรนด์ ทาวเวอร์ อินน์ กรุงเทพฯ ฯ) จัดส่งสำเนาใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษี จำนวน ๑๓ ฉบับพร้อมทั้งให้พรรคชาติประชาธิปไตยจัดส่งต้นฉบับใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษี จำนวน ๑๓ ฉบับดังกล่าวภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือของนายทะเบียนพรรคการเมือง

บริษัท ไปติมาดี จำกัด (โรงแรม แกรนด์ ทาวเวอร์ อินน์ กรุงเทพฯ ฯ) ได้ชี้แจงว่ากรณีใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษี เล่มที่/เลขที่ ๐๒๕๐/๑๔๕๐๑ ๐๒๕๗/๑๔๘๐๑ ๐๒๕๘/๑๔๘๗๑ ๐๓๐๓/๑๕๑๑๔ ๐๓๐๓/๑๕๑๔๘ ๐๓๐๘/๑๕๓๖๕ ๐๓๐๖/๑๕๒๕๕ ๐๓๐๑/๑๕๐๒๕ ๐๓๐๓/๑๕๑๑๓ ๐๓๐๓/๑๕๑๕๐ ๐๓๐๖/๑๕๒๕๔ ๐๒๕๔/๑๔๖๕๑ และ ๐๒๕๔/๑๔๖๕๒ รวม ๑๓ ฉบับ ทางบริษัท ไปติมาดี จำกัด สามารถจัดส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองได้เพียง ๑๒ ฉบับ เพราะเหตุว่าเอกสารใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษี เล่มที่/เลขที่ ๐๒๕๐/๑๔๕๐๑ ทางโรงแรมไม่สามารถจัดหาให้ได้ เนื่องจากทางโรงแรมมีใบกำกับภาษี เล่มที่ ๐๒๕๐ สิ้นสุดที่เลขที่ ๑๔๕๐๐ และเริ่มใบกำกับภาษีใหม่เล่มที่ ๐๒๕๑ เลขที่ ๑๔๖๐๑ ฉะนั้น ทางโรงแรมจึงไม่มีใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษี เล่มที่ ๐๒๕๐ เลขที่ ๑๔๕๐๑ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ขอตรวจสอบมา

กรณีใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษี เล่มที่/เลขที่ ๐๓๐๑/๑๕๐๒๕ บริษัท ไปติมาดี จำกัด ชี้แจงว่าได้ออกให้แก่ MR. SUN AI FANG เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ ซึ่งตรงกับผลการตรวจสอบของสำนักงานสรรพากร ภาค ๑ โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้นำข้อมูลของบริษัท ไปติมาดี จำกัด เปรียบเทียบกับสำเนาใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษี เล่มที่/เลขที่ ๐๓๐๑/๑๕๐๒๕ ของพรรคชาติประชาธิปไตยแล้ว พบว่า พรรคชาติประชาธิปไตยอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษีดังกล่าวให้ผิดไปจากใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษี เล่มที่/เลขที่ ๐๓๐๑/๑๕๐๒๕ ที่ออกให้โดยบริษัท ไปติมาดี จำกัด ในประการที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

พรรคชาติประชาธิปไตย ได้มีหนังสือชี้แจงว่า พรรคชาติประชาธิปไตยได้ค้นหาต้นฉบับใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษี จำนวน ๑๓ ฉบับ แล้ว ไม่พบเอกสารดังกล่าว จึงได้ให้นายชาญชัย วิบูลย์ธนรงค์ ตำแหน่งรองเหรัญญิกพรรคไปแจ้งความใบสำคัญหายที่สถานีตำรวจนครบาลบางเขน เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

พรรคชาติประชาธิปไตยได้มีหนังสือถึงโรงแรม แกรนด์ ทาวเวอร์ อินน์ กรุงเทพฯ ฯ (บริษัท ไปติมาติ จำกัด) เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ เพื่อขอสำเนาใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษี ตั้งแต่เดือนกันยายน ๒๕๕๖ ถึงธันวาคม ๒๕๕๖ ซึ่งได้รับสำเนาใบเสร็จ/ใบกำกับภาษี จากโรงแรม แกรนด์ ทาวเวอร์ อินน์ กรุงเทพฯ ฯ (บริษัท ไปติมาติ จำกัด) มาจำนวน ๑๑ ใบ และได้ส่งหลักฐานดังกล่าวมาให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

พรรคชาติประชาธิปไตย ได้ชี้แจงอีกว่า การรายงานค่าใช้จ่ายการหาสมาชิกเพิ่มปี ๒๕๕๖ นั้น ยังมีค่าเอกสาร ๖๖,๐๐๐ บาท และค่าพาหนะผู้มาประชุมอีก ๒๘๗,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๓๕๓,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าใช้จ่ายจริง ๕๖๖,๖๓๑.๒๔ บาท หากลบออกจากจำนวน ๑,๔๗๓,๐๐๐ บาท แล้วคงเหลือ ๕๐๖,๓๖๘.๗๖ บาท เงินจำนวนที่เหลือพรรคชาติประชาธิปไตย รับผิดชอบจะส่งให้กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเมื่อใดขอให้แจ้งให้พรรคทราบเพื่อจะได้โอนเงินไปให้

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสารแล้วเห็นว่า พรรคชาติประชาธิปไตย ได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๕๖ ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติประชาธิปไตย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากพรรคชาติประชาธิปไตยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ มาตรา ๖๒

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งรับคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้พิจารณา วินิจฉัยต่อไป ให้พรรคชาติประชาธิปไตยชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

พรรคชาติประชาธิปไตยชี้แจงว่า พรรคชาติประชาธิปไตย ได้ปฏิบัติครบถ้วนและตามกรอบเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ แต่มีข้อบกพร่องเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับบัญชีเท่านั้น เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองสอบถามเหตุสงสัยข้อบกพร่องก็ได้แจ้งให้ทราบไปแล้ว

นายทะเบียนพรรคการเมืองทำงานในลักษณะเป็นฝ่ายบริหาร คือ กำหนดนโยบายในการปฏิบัติรวมตลอดทั้งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติในการออกประกาศตามกฎหมายในมาตราที่ให้อำนาจไว้ เพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมืองเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย ออกประกาศตามกฎหมายเลือกตั้งก็เพื่อให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ เทียงธรรม และให้เกิดความรวดเร็วเป็นไปตามกรอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้เท่านั้น มิใช่ให้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ ออกประกาศตามกฎหมายพรรคการเมืองก็เพื่อให้พรรคการเมืองปฏิบัติตามกฎหมายในการพัฒนาพรรคการเมือง เป็นฝ่ายตุลาการถ้ามีปัญหา นายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและความเป็นจริงเสียก่อน ก่อนจะส่งศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาชี้ขาดตามกฎหมาย

พรรคชาติประชาธิปไตยจัดตั้งมาเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน มีเจตนาแน่วแน่ที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นพรรคการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย คือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทุกระดับ จึงได้ตั้งสาขาพรรคการเมืองให้มาก จนถึงปัจจุบันพรรคชาติประชาธิปไตยมีสาขาพรรคจำนวน ๓๑๗ สาขา

พรรคชาติประชาธิปไตย ได้ดำเนินการพัฒนาพรรคให้ก้าวหน้า ได้ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ และมีผู้จะสมัครลงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามพรรค จำนวน ๒๐๐ กว่าคน ทั้ง ส.ส. เขตเลือกตั้งและ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งพรรคได้เตรียมการไว้แล้วได้เปิดตัวผู้สมัครถึง ๒ ครั้ง และอบรมผู้ลงสมัคร ๑ ครั้ง โดยให้ผู้สมัครเตรียมตัวก่อนสมัคร เตรียมตัวระหว่างการหาเสียงและเตรียมตัวรายงานหลังการเลือกตั้งเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๓, ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ ทั้งนี้ นายทะเบียนพรรคการเมือง ประธานกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ทราบว่า ได้อนุมัติเงินสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ดังกล่าวแล้ว รวมทั้งเงินอื่น ๆ ด้วย พรรคชาติประชาธิปไตยจึงลงมือทำงานขั้นเตรียมการไปแล้ว ต่อมาวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ พรรคชาติประชาธิปไตยได้รับหนังสือจากนายทะเบียนพรรคการเมือง ให้ชะลอการใช้จ่ายเงิน

ปี ๒๕๔๘ ทั้งหมด และส่งศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคชาติประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการกระทำที่ทำให้ผู้ถูกร้องเสียหาย

พรรคชาติประชาธิปไตย มีความผิดเพียงเล็กน้อยทางบัญชีโดยมิได้ตั้งใจทุจริต หากแต่ทุจริตในการทำงานและใช้เงินในกิจการจำเป็นของพรรคชาติประชาธิปไตยในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ไปตามความเป็นจริงเท่านั้น ทั้งนี้เป็นกิจกรรมตามกฎหมายพรรคการเมืองที่จำเป็นต้องดำเนินงานตามโครงการ แต่ในส่วนที่ใช้ นอกเหนือจากโครงการนั้นนายทะเบียนพรรคการเมืองและคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ไม่ให้การสนับสนุนโดยชัดเจน รวมตลอดทั้งบางรายการที่ให้การสนับสนุนที่เสมือนไม่เต็มใจ แต่พรรคการเมืองจำเป็นต้องใช้ให้เพียงพอต่อการดำเนินการตามกฎหมายอันกำหนดบังคับไว้ เช่น งบประมาณประชุมใหญ่สามัญของพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา ๔๐ ได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องประชุมรับรองงบการเงินของพรรค แต่ที่ผ่านมานายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ให้เงินมาใช้จ่ายสำหรับการจัดประชุม นอกจากนี้ระเบียบการจ่ายเงินค่าพาหนะที่ออกมาใช้นั้น ผู้ที่อยู่ในกรุงเทพฯ ให้จ่ายไปกลับ ๑๐๐ บาทต่อคน และผู้อยู่ต่างจังหวัดให้ค่าพาหนะเดินทางไปกลับ ๔๐๐ บาทต่อคน ซึ่งส่วนมากใช้จ่ายเกินที่กำหนดไว้ทั้งสิ้น พรรคชาติประชาธิปไตยจึงได้จ่ายเงินที่เหลืออยู่ชดเชยให้พอเพียงเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของสมาชิกที่เดินทางมาประชุม รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นของพรรค ที่ไม่สามารถชี้แจงในระเบียบและรายละเอียดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบได้จึงผิดพลาดโดยไม่ตั้งใจ

พรรคชาติประชาธิปไตยใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ถ้ามีเงินเหลือจากการทำงานตามแผนงานหรือยังไม่ได้ทำตามแผนงานหรือทำไม่ได้หรือทำไม่สำเร็จ พรรคชาติประชาธิปไตยก็จะคืนกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองทุกครั้งไป ซึ่งพรรคชาติประชาธิปไตยได้ส่งเงินคืนไปแล้วในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นเงิน ๑๑๕,๓๑๒.๔๗ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นเงิน ๑๕๕,๑๘๑.๕๗ บาท และในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นเงิน ๗๔๒,๑๕๘.๗๖ บาท

ที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อยุบพรรคชาติประชาธิปไตย ผู้ถูกร้องทั้งในข้อเท็จจริงและข้อแก้กฎหมายมานั้นไม่เป็นความจริง เพราะไม่มีเหตุถึงขั้นยุบพรรคได้ ผู้ถูกร้องไม่ได้กระทำความผิดอาญาตามที่กล่าวหา พรรคชาติประชาธิปไตย ดำเนินการใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากนายทะเบียนพรรคการเมืองไปถูกต้องตามความเป็นจริงในกิจกรรมของพรรคการเมืองตามกฎหมายทั้งสิ้นในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่มีรายจ่ายบางประการไม่อาจมีใบเสร็จรับเงินให้เป็นไปตามที่นายทะเบียนกำหนด

อยู่บ้างเล็กน้อยประมาณ ๔-๖ เปอร์เซ็นต์เท่านั้น จึงไม่ทำให้นายทะเบียนพรรคการเมืองหรือเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเสียหายแต่ประการใด พรรคชาติประชาธิปไตยได้ดำเนินการสุจริต แต่มีข้อผิดพลาดเล็กน้อย ผู้ถูกร้องกระทำการตามกฎหมายพรรคการเมือง และกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในกิจการของพรรคการเมืองของผู้ถูกร้องไปตามความเป็นจริงและอำนาจหน้าที่ นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ได้ทำการสอบสวนพรรคชาติประชาธิปไตยก่อนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ การดำเนินการของนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ มาตรา ๓๒๗ และมาตรา ๓๒๘

ตามคำร้อง ผู้ร้อง คือ พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง (นายทะเบียนพรรคการเมือง) ซึ่งหมายถึง พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง หรือหมายถึง พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง จึงไม่หมายถึง ประธานกรรมการการเลือกตั้งโดย พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ ผู้ร้อง หรือไม่หมายถึงนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยพลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ ผู้ร้องจึงโต้แย้งว่า พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ โดยส่วนตัวไม่มีอำนาจมาฟ้องหรือร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติประชาธิปไตย ด้วยเหตุดังกล่าวผู้ถูกร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิพากษาหรือวินิจฉัยยกคำร้องของผู้ร้อง เพราะคำร้องของผู้ร้องมิใช่การกระทำในตำแหน่งหน้าที่ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และหรือในหน้าที่นายทะเบียนพรรคการเมือง ทั้งนี้เพราะการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการการเลือกตั้งก็ดี การดำรงตำแหน่งนายทะเบียนพรรคการเมืองก็ดี เป็นตำแหน่งของนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงมิใช่อำนาจหน้าที่โดยส่วนตัวของพลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ

ในชั้นพิจารณาผู้ร้องชี้แจงว่า ตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องและคำร้องเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคชาติประชาธิปไตยนั้น เหตุของการยื่นคำร้องสืบเนื่องจากพรรคชาติประชาธิปไตยได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและรายงานการใช้จ่ายเงินไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงอันเป็นการไม่ดำเนินการตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ โดยมีพฤติการณ์ ดังนี้

พรรคชาติประชาธิปไตยได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๖ ยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ

การเลือกตั้งได้ดำเนินการตรวจสอบ ในเบื้องต้นสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้สุ่มตรวจ ๒ โครงการ ประกอบด้วย ๑. โครงการอบรมผู้ปฏิบัติงานระดับสูงของพรรคซึ่งได้รับงบประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ บาท ๒. โครงการหาสมาชิกเพิ่มได้รับงบประมาณ ๑,๔๗๓,๐๐๐ บาท จากการตรวจสอบใบเสร็จรับเงิน จำนวน ๑๓ ฉบับจาก ๑๕ ฉบับ ที่พรรคการเมืองได้ส่งมาในรายงาน พบข้อสังเกตสองประการคือ ๑. ใบเสร็จรับเงินหลายฉบับการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวน ๗ เปอร์เซ็นต์ เป็นการคำนวณที่ผิดพลาด ๒. ในใบเสร็จจะบรรยายการเช่าที่พักจำนวน ๒๐ ห้อง ๆ ละ ๑,๒๐๐ บาท เป็นจำนวนเงิน ๒๔,๐๐๐ บาท แต่ในช่องเงินเป็นตัวเลขอื่น เมื่อเห็นชัดเจนนี้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการตรวจสอบตามขั้นตอน โดย

๑. ได้ขอความร่วมมือไปยังสำนักงานสรรพากร ภาค ๑ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับใบเสร็จรับเงินเพื่อตรวจสอบกับโรงแรม แกรนด์ ทาวเวอร์ อินน์ กรุงเทพฯ ฯ หรือบริษัท ไปดีมาดี จำกัด ซึ่งสำนักงานสรรพากรได้แจ้งผลการตรวจสอบว่า ใบเสร็จที่ส่งไป จำนวน ๑๓ ฉบับ นั้น เป็นของบริษัท ไปดีมาดี จำกัด ๑๑ ฉบับ ออกให้พรรคชาติประชาธิปไตย ๑ ฉบับ ออกให้กับชาวต่างชาติซึ่งเป็นคนจีน และอีก ๑ ฉบับบริษัทแจ้งว่า ไม่ใช่ใบเสร็จที่บริษัทออกให้กับลูกค้าที่มาใช้บริการ

๒. เมื่อได้รับข้อมูลเบื้องต้นดังกล่าวจึงได้สอบถามไปที่ บริษัท ไปดีมาดี จำกัด และขอให้รับรองใบเสร็จทั้ง ๑๓ ฉบับ ซึ่งทางบริษัท ไปดีมาดี จำกัด ก็ได้ตอบมาเช่นเดียวกับกรมสรรพากร

๓. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แจ้งให้พรรคชาติประชาธิปไตยได้รับทราบผลการตรวจสอบและขอให้พรรคชี้แจง ซึ่งพรรคชาติประชาธิปไตยได้ชี้แจงมาว่าใบเสร็จนี้ได้ตรวจสอบแล้วหาไม่พบจึงได้ไปแจ้งความที่สถานีตำรวจ ในเขตรับผิดชอบว่า เอกสารสำคัญหายและได้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบออก พร้อมทั้งได้ขอให้ทางโรงแรม หรือบริษัท ไปดีมาดี จำกัด ออกสำเนาใบเสร็จทั้งหมดที่พรรคการเมืองได้ไปใช้บริการที่โรงแรมแห่งนี้ บริษัท ไปดีมาดี จำกัด ก็ได้ออกใบเสร็จรับเงินมาให้ ๒ ฉบับ

โครงการที่ตรวจสอบ ๒ โครงการ คือ โครงการอบรมผู้ปฏิบัติงานของพรรคงบประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ บาท และโครงการหาสมาชิกเพิ่ม ซึ่งเป็นการจัดการประชุมรวม ๕ ครั้ง ใบเสร็จรับเงินที่พรรคส่งมารายงานตามมาตรา ๖๒ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสุ่มตรวจ ๑๓ ฉบับ โดยทางพรรคได้รายงานตามมาตรา ๖๒ ว่าใบเสร็จทั้ง ๑๕ ฉบับเป็นค่าใช้จ่ายรวมแล้วประมาณ

๑,๓๖๔,๓๘๔.๔๐ บาท เมื่อถามไปที่กรมสรรพากรและทางโรงแรม ทั้งสองหน่วยงานตอบตรงกันว่า ใบเสร็จเป็นของโรงแรมจริง ๆ ๑๒ ฉบับ อีก ๑ ฉบับไม่ใช่ ที่ไม่ใช่ก็คือ ใบเสร็จในลำดับที่ ๔ สรรพากรแจ้งว่าเลขที่ใบกำกับภาษีคือ ๑๔๕๐๑ เลขที่นี้ทางบริษัทไม่ได้ใช้สำหรับใบกำกับเล่มที่เลขที่ ตรงนี้ และในลำดับที่ ๗ ใบเสร็จเล่มที่เลขที่ ๐๓๐๑/๑๐๕๒๕ ใบเสร็จเล่มนี้ทางโรงแรมยืนยันว่า ได้ออกให้กับชาวจีน คือ MR. SUN AI FANG

ประเด็นที่สอง ตัวเลขเงินค่าใช้จ่ายในใบเสร็จรับเงินไม่ตรงกันมีตรงอยู่ฉบับเดียว ได้ขอให้ พรรคชี้แจงว่า ๑๓ ฉบับ ที่พรรคส่งมานี้มีข้อเท็จจริงอย่างไรพรรคได้แจ้งว่า ตรวจสอบแล้วไม่พบ เจ้าหน้าที่อาจจะนำไปก็ได้และได้เจ้าหน้าที่ออกแล้วก็ไปแจ้งความไว้ เมื่อแจ้งความไว้ก็ไปขอใบเสร็จจาก โรงแรมมา ปรากฏใบเสร็จที่ทางโรงแรมได้ส่งมาทั้งหมด ๒๘ ฉบับ พบว่ามีเพียง ๑๑ ฉบับ ที่ตรงกับ ทางโรงแรมได้แจ้งมาก่อนหน้านี้ สำหรับใบเสร็จสองฉบับที่มีปัญหาก็คือ ใบเสร็จในลำดับที่ ๔ และ ลำดับที่ ๗ นั้น ทางโรงแรมไม่ได้ส่งมอบให้ทางพรรคและพรรคก็ไม่มีเอกสารมายืนยัน ประเด็นที่สอง ใบเสร็จที่เราไม่ได้สุ่มตรวจสอบสองฉบับ คือลำดับที่ ๖ กับลำดับที่ ๑๓ นั้น ลำดับที่ ๖ ทางบริษัทก็ไม่มี หลักฐานส่งมาให้กับพรรคก็เข้าใจว่าใบเสร็จเลขที่นี้พรรคคงจะไปแก้ไขเอง สรุปว่า พรรคชาติประชาธิปไตย ได้รายงานการใช้จ่ายเงินไม่ถูกต้อง เพราะได้มีการแก้ไขตัวเลข ในใบเสร็จรับเงินที่ส่งมาจำนวน ๑๕ ฉบับ สุ่มตรวจ ๑๓ ฉบับ พบการมีการแก้ไขตัวเลข ๑๐ ฉบับ และเป็นใบเสร็จซึ่งไม่ใช่ของพรรคเองที่ไปแก้ไขชื่อ อีกหนึ่งฉบับ อีกหนึ่งฉบับพรรคไปเอาใบเสร็จของโรงแรมแต่ไปแก้ไขใส่เข้ามาเป็นของพรรค

ในส่วนชี้แจงของพรรคการเมืองไม่ได้ชี้แจงถึงการเพิ่มของตัวเลขต่าง ๆ เพียงแต่ชี้แจงว่า ได้ได้ เจ้าหน้าที่ออกเนื่องจากอาจนำเอกสารต่าง ๆ ไป แต่การรายงานตามมาตรา ๖๒ นั้น เอกสารใบสำคัญ รับเงินทุกฉบับเหรียญพรรคเป็นผู้ลงนามมาซึ่งพรรคไม่ปฏิเสธ และการที่พรรคส่งใบเสร็จครั้งสุดท้าย ๒๘ ฉบับ ก็เป็นการรายงานหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาตามมาตรา ๖๒ แล้ว ซึ่งต้องรายงานภายในเดือน มีนาคมของปีถัดไป

พรรคชาติประชาธิปไตยชี้แจงว่า ตามที่พรรคชาติประชาธิปไตยได้เสนอแก้ไขข้อกล่าวหาไปแล้ว เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๘ จึงขอชี้แจงเป็น ๒ ส่วน

ส่วนหนึ่งชี้แจงในข้อกฎหมายและส่วนหนึ่งชี้แจงในข้อเท็จจริง

ส่วนที่หนึ่ง ขอแก้ไขชี้แจงในข้อกฎหมาย คือ พลดำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาก โดยส่วนตัว ไม่สามารถร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคชาติประชาธิปไตยได้ เนื่องจากกฎหมายพรรคการเมือง

กำหนดว่า ผู้ที่จะร้องให้ยุบพรรคนั้นต้องเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง พรรคได้ดำเนินกิจการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ โดยเฉพาะ (๓) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับรายจ่ายของพรรคการเมืองเปิดเผยรายได้และรายจ่ายประจำของพรรคการเมืองเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้ทราบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ ประกอบมาตรา ๕๗ จะเห็นว่า การสนับสนุนเงินโดยรัฐ นั้น ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ จะต้องจ่ายในการบริหารพรรคการเมือง การหาสมาชิก การใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การให้ความรู้ทางการเมือง เงินที่พรรคการเมืองได้รับอนุมัติตามมาตรา ๕๗ นั้น ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ต้องกำหนดให้ใช้ใน ๔ อย่างเป็นอย่างน้อย ในส่วนที่เหลือพรรคน่าจะใช้ในกิจการที่จำเป็นของพรรคได้ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดกรอบในการปฏิบัติในส่วนที่เหลือน้อยกว่า ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ทำให้เงินของรัฐที่สนับสนุนพรรคการเมืองใช้จ่ายในเรื่องจำเป็นของพรรคได้ไม่ครบถ้วน ข้อที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกระทำนั้นตามมาตรา ๕๗ ของกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดให้พรรคเป็นผู้เสนอโครงการและแผนงาน แต่ในทางปฏิบัตินายทะเบียนพรรคการเมืองให้เสนอไปจริงแล้วตัดออก แล้วตั้งรูปโครงการและแผนงานขึ้นเอง และเรียกพรรคโดยเลขาธิการพรรคไปชี้แจงและแก้ไข รูปเรื่องของโครงการและแผนงานมาใหม่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดขึ้นมาเอง เมื่อไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายของพรรคอันจำเป็นตามกฎหมายหลาย ๆ อย่าง พรรคเข้าใจว่าเงินที่ใช้จ่ายของพรรคเมื่อเข้าบัญชีพรรคแล้วต้องใช้จ่ายตามปกติตั้งแต่ต้นปีไป ใช้ทำอะไรก็ต้องลงบัญชีมีหลักฐาน เพราะฉะนั้นเงินบางส่วนที่ใช้จ่ายไปถ้าไม่พอพรรคมีทางเลือกสองทางว่า ไม่ยอมรับเงินก็ต้องยื่นคำร้องศาลรัฐธรรมนูญว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองปฏิบัติไม่ชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ มาตรา ๕๘ โดยไม่รับแต่มติที่ประชุมกรรมการเห็นว่า ควรจะรับ และใช้ตามสมควรและจำเป็น และถ้าไม่พอกรรมการบริหารต้องเสียสละออกไปในการใช้จ่าย เพราะฉะนั้นหลักฐานการบัญชีของพรรคลงทุกเดือน ทุกวัน ครบ ๑๒ ปี แต่ว่าเงินตามรูปแบบของการสนับสนุนของนายทะเบียนพรรคการเมือง กำหนดกรอบจากส่วนไม่น้อยกว่า ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ๔ อย่างที่ผมเรียน เงินที่เหลือก็ยังคงกำหนดอีก และว่าต้องมีใบเสร็จมาครอบคลุม แต่กิจการบางอย่างอันจำเป็นของพรรค การประชุมใหญ่กรรมการของพรรคต้องมีค่าใช้จ่าย แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งกลับละเลย พรรคเมื่อใช้จ่ายลงรายการไปแล้วก็ต้องไปปรากฏอยู่จริง ๆ ไม่ไปปรากฏตามบัญชีค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๓๘ ตามกฎหมายพรรคการเมือง แล้ว เมื่อการสำแดงตามมาตรา ๖๒ เรามีเจ้าหน้าที่กรรมการระดับรองหัวหน้าพรรคคนหนึ่งชี้แจงต่อที่ประชุมว่าเงินที่ได้รับมาใช้จ่ายไปในกิจการของพรรคอย่างถูกต้อง

และครบถ้วน และมีเหลือต้องส่งคืน แต่ติดขัดที่ว่าบางส่วนไม่มีใบเสร็จรับเงินประมาณห้าแสนกว่าบาท ในส่วนนี้ที่ประชุมก็ได้ถามว่าได้จ่ายถูกต้องตามแผนงานของพรรคหรือไม่ในจำนวนทั้งหมด ก็ได้รับการยืนยันว่าถูกต้องทั้งหมด ถ้าอย่างนี้ก็ให้ไปดำเนินการให้ถูกต้องตามที่ระเบียบกำหนด ต่อมาในที่ประชุมก็ได้รับทราบว่าได้จัดเรื่องไว้เรียบร้อยแล้ว การที่พรรคต้องดำเนินทางบัญชีตามมาตรา ๓๘ พรรคการเมืองเป็นหลักสำคัญ ส่วนบัญชีของเงินตามมาตรา ๖๒ เนื่องจากนายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดกรอบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจำนวนที่น้อยกว่า ๕๐ เปอร์เซ็นต์ นั้น พรรคควรจะใช้ในกิจการที่จำเป็นของพรรคได้ เมื่อพรรคจ่ายไปแล้วจะต้องการใบเสร็จมาให้ครบถ้วนมันคงเป็นไปได้

มีข้อต้องพิจารณาก่อนว่า พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ มีอำนาจยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคชาติประชาธิปไตย หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ “นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนพรรคการเมือง” มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็น นายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้” และมาตรา ๖๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน...” พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการการเลือกตั้งในขณะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๔ จึงมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

ข้อที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า กรณีมีเหตุให้ยุบพรรคชาติประชาธิปไตย หรือไม่

พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงได้ความว่า พรรคชาติประชาธิปไตย ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ประจำปี ๒๕๔๖ ตามโครงการหาสมาชิกเพิ่มเติม งบประมาณ ๑,๔๗๓,๐๐๐ บาท และโครงการอบรมผู้ปฏิบัติงานระดับสูง งบประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ถูกร้องได้รายงานการใช้จ่ายเงินตามโครงการดังกล่าว ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยแนบสำเนาใบเสร็จรับเงินประกอบการรายงาน ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบแล้วพบว่า เอกสารไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง และได้มีการตรวจสอบเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่า พรรคชาติประชาธิปไตย

ได้ใช้เงินผิดประเภท ได้จัดทำใบเสร็จรับเงินแล้วแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยในรายงานของพรรคชาติประชาธิปไตยหัวหน้าพรรคได้ลงนามด้วยตนเอง และสำเนาใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษีต่าง ๆ มีเหรียญกษาปณ์ของพรรคชาติประชาธิปไตยลงนามรับรองสำเนาถูกต้องทุกฉบับ เห็นว่า เป็นกรณีที่พรรคชาติประชาธิปไตยได้ใช้เงินผิดประเภท และสำเนาใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษี เล่มที่/เลขที่ ๐๒๕๐/๑๕๕๐๑ ซึ่งไม่ได้มีอยู่จริงและสำเนาใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษี เล่มที่/เลขที่ ๐๓๐๑/๑๕๐๒๕ ซึ่งออกให้แก่ MR. SUN AI FANG มิได้ออกให้แก่พรรคชาติประชาธิปไตย และสำเนาใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษี เล่มที่/เลขที่ ๐๒๕๓/๑๕๕๐๑ ๐๒๕๔/๑๕๕๓๑ ๐๓๐๓/๑๕๑๑๔ ๐๓๐๓/๑๕๑๔๘ ๐๓๐๘/๑๕๓๖๕ ๐๓๐๖/๑๕๒๕๕ ๐๓๐๓/๑๕๑๑๓ ๐๓๐๑/๑๕๐๒๕ ๐๓๐๓/๑๕๑๕๐ ๐๓๐๖/๑๕๒๕๔ ซึ่งมีการแก้ไขตัวเลขจำนวนเงินให้มากกว่าความเป็นจริง และนำมาใช้เป็นหลักฐานประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ประจำปี ๒๕๕๖ ซึ่งไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง จึงเป็นกรณีที่พรรคชาติประชาธิปไตยมิได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒

ที่พรรคชาติประชาธิปไตยอ้างว่า เป็นความผิดพลาดทางหลักฐานใบเสร็จรับเงินไม่เป็นความคิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ และเป็นความคิดเพียงเล็กน้อยนั้นฟังไม่ขึ้น กรณีมีเหตุให้ยุบพรรคชาติประชาธิปไตยตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะสั่งให้ยุบพรรคชาติประชาธิปไตยได้ ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสั่งให้ยุบพรรคชาติประชาธิปไตย

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ