

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๕๖

วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคเกษตรกร

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และคำร้องเพิ่มเติมลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเกษตรกรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติมและเอกสารประกอบ คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาสรุปได้ว่า

คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๔ (๓๑) ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ อนุมัติเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคแก่สาขาพรรคเกษตรกร ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๑๕๘,๔๐๐ บาท และมติที่ประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๔ (๓๗) ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ อนุมัติเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคแก่สาขาพรรคเกษตรกร ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๑๕๘,๔๐๐ บาท ซึ่งพรรคเกษตรกรได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคแก่สาขาพรรคงวดที่ ๑ ถึงที่ ๔ ประจำปี ๒๕๕๔ และงวดที่ ๑ ประจำปี ๒๕๕๕ จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จำนวน ๑๕๘,๔๐๐ บาท และจำนวน ๕๗,๒๐๐ บาท ตามลำดับ โดยงวดที่ ๑ และที่ 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

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แจ้งแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสนับสนุนดังกล่าวให้พรรคเกษตรกรทราบแล้ว

ต่อมาพรรคเกษตรกรรายงานว่าได้นำเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคที่ได้รับจากกองทุนดังกล่าวประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ส่งให้สาขาพรรคลำดับที่ ๑ ถึงที่ ๒๒ แล้ว เป็นเงิน ๑๕๘,๔๐๐ บาท และไม่มีสาขาพรรคที่ยังไม่ได้ส่งเงินให้

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่สาขาพรรคเกษตรกรตั้งอยู่ทั้งหมดตรวจสอบแล้วพบว่า มีสาขาพรรคที่ไม่ได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค งวดที่ ๑ ถึงที่ ๔ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๑๒ สาขา และสาขาพรรคอีก ๓๐ สาขา ได้รับเงินเพียงบางส่วน นอกจากนี้ยังตรวจพบว่ามีกรปลอมใบสำคัญรับเงินและมีการจ่ายเงินให้สาขาพรรคน้อยกว่าจำนวนเงินที่ระบุไว้ในใบสำคัญรับเงิน แต่พรรคเกษตรกรลงรายการทางบัญชีว่าสาขาพรรคได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคในงวดที่ ๑ ถึงที่ ๔ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เต็มจำนวนที่กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้เงินสนับสนุนสาขาพรรคเกษตรกร การกระทำของพรรคเกษตรกรดังกล่าวเป็นการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง เป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคเกษตรกร

พรรคเกษตรกรชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่าการจัดการบริหารพรรคและสาขาพรรคเป็นอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมือง ดังนั้นพรรคเกษตรกรจึงได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินสาขาพรรค รายงานการใช้จ่ายเงินของพรรคเกษตรกรประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ปรากฏว่ารายรับรายจ่ายไม่ถูกต้องนั้นเป็นเรื่องความผิดพลาดทางบัญชี สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบสาขาพรรคโดยไม่ได้แจ้งให้พรรคทราบก่อน เป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองเป็นการไม่ชอบ พรรคเกษตรกรจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ แต่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถือว่านายทะเบียนมิได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่นายทะเบียนทราบเหตุยุบพรรคจึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคเกษตรกร ขอให้ยกคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยว่าพรรคเกษตรกรใช้จ่ายเงินซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในเรื่องค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคถูกต้องตามความเป็นจริงหรือไม่ ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองอ้างว่าได้ตรวจสอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของพรรคเกษตรกรในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้ว ปรากฏว่าพรรคนี้รายงานตามข้อ ๒.๒.๒ (๑) ว่า สาขาพรรคลำดับที่ ๑ ถึงที่ ๒๒ ได้รับเงินสนับสนุนตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ เป็นเงิน ๑๕๘,๔๐๐ บาท ในรายงานตามข้อ ๒.๒.๔ กลับรายงานว่าไม่มีสาขาพรรคที่ไม่ได้ส่งเงินให้ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่สาขาพรรคเกษตรกรตั้งอยู่ทั้งหมดตรวจสอบแล้วพบว่า มีสาขาพรรคที่ไม่ได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคงวดที่ ๑ ถึงที่ ๔ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๑๒ สาขา

สาขาที่ได้รับเงินเพียงบางส่วน ๓๐ สาขา และพบว่ามีการปลอมใบสำคัญรับเงิน ซึ่งได้สอบปากคำ กรรมการสาขาพรรคแล้วรับว่าไม่ใช่ลายมือของตนในใบสำคัญรับเงิน นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมีหนังสือเรียกค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคคืน แต่พรรคเกษตรกรไม่ยอมคืนให้นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงเห็นว่ากรณีมีเหตุยิบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ ประกอบมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ส่วนข้อต่อสู้ของพรรคเกษตรกรที่อ้างว่า

๑. การจัดการบริหารการเงินของสาขาพรรคเป็นอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินสาขาพรรค ลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งปรากฏอยู่ในข้อบังคับพรรคเกษตรกรทุกประการ และไม่มีกฎหมายข้อใดห้ามมิให้พรรคการเมืองออกระเบียบในการบริหารจัดการพรรคการเมืองแต่อย่างใด เห็นว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจในการออกประกาศหรือระเบียบภายใต้กฎหมายได้และใช้บังคับแก่พรรคการเมืองทุกพรรค และเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคมิใช่เงินเหลือจ่ายตามข้อ ๑๗ ที่พรรคเกษตรกรจะต้องคืนตามข้อ ๑๘ ของประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินสาขาพรรคของพรรคเกษตรกร จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งข้ออ้างของพรรคเกษตรกรในข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

๒. รายงานการใช้จ่ายเงินของพรรคเกษตรกรประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นเรื่องผิดพลาดทางบัญชีรายรับรายจ่ายไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง เป็นกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ เห็นว่า เรื่องนี้มีใช่การผิดพลาดทางบัญชี แต่เป็นกรณีพรรคเกษตรกรไม่จ่ายเงินสนับสนุนให้สาขาพรรค ซึ่งขัดกับรายงานประจำปีที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และขัดต่อวัตถุประสงค์ที่ขอเบิก

๓. การตรวจสอบสาขาพรรคเป็นการดำเนินการโดยผลการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยพรรคมิได้รับแจ้งก่อน เป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองเป็นการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่เข้าข่ายความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) เห็นว่า การตรวจสอบสาขาพรรคของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ ให้อำนาจไว้ มิใช่กระทำโดยพลการหรือไม่มีกฎหมายรับรองให้กระทำได้

๔. พรรคเกษตรกรได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ แต่นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถือว่า นายทะเบียนมิได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายทะเบียนทราบเหตุยุบพรรค จึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรค เห็นว่า การนับวันที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจะต้องถือวันที่ ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ บัญญัติไว้ คือวันที่นายทะเบียนเห็นชอบตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เสนอว่ามีเหตุยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ในกรณีนี้เมื่อนายทะเบียน เห็นชอบกับความเห็นที่เสนอเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นคำร้องภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏ ต่อนายทะเบียน การยื่นคำร้องของนายทะเบียนต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อข้อต่อสู้ของพรรคเกษตรกรทั้งหมดมิได้เกิดจากนายทะเบียนหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่มีกฎหมายรับรองให้กระทำได้โดยชอบ ดังนั้น การที่พรรคเกษตรกร มิได้จ่ายเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค งวดที่ ๑ ถึงที่ ๔ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๑๒ สาขา และ ๓๐ สาขา พรรคได้รับเพียงบางส่วน จึงเป็นการรายงานการใช้จ่ายเงินในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ ตามที่นายทะเบียนกล่าวหาอันเป็นเหตุให้นายทะเบียน พรรคการเมืองมีอำนาจร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเกษตรกรได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคเกษตรกร แจ้งคำสั่งให้นายทะเบียนทราบเพื่อประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ