

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๕๖

วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคเกษตรกร

สรุปข้อเท็จจริง

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคเกษตรกร เนื่องจากพรรคเกษตรกรใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ โดยไม่ส่งเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้สาขาพรรคทุกสาขา บางสาขาก็ส่งเงินให้เพียงบางส่วน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการส่งเงินจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และไม่แจ้งรายงานการส่งเงินให้สาขาพรรค ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้นำเงินให้สาขาพรรคเป็นการไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เรื่อง วิธีเบิกจ่ายเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของพรรคการเมือง ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ ข้อ ๔ ถือว่าเป็นกรณีที่ได้รับเงินสนับสนุนแล้วไม่ใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนที่สอง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของพรรคเกษตรกรรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้ว ปรากฏว่าพรรคเกษตรกรรายงานตามข้อ ๒.๒.๒ (๑) ว่า สาขาพรรคลำดับที่ ๑ - ๒๒ ได้รับการสนับสนุน ตั้งแต่เดือนมกราคม ถึงธันวาคม ๒๕๕๔ เป็นเงินทั้งสิ้น ๑๕๘,๔๐๐ บาท แต่ในรายงานตามข้อ ๒.๒.๔ กลับรายงานว่าไม่มีสาขาพรรคที่ไม่ได้ส่งเงินให้ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่สาขาพรรคเกษตรกรตั้งอยู่ทั้งหมดตรวจสอบพบว่ามีสาขาพรรคที่ไม่ได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค งวด ๑ - ๔ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๑๒ สาขา สาขาพรรคได้รับเงินบางส่วน ๓๐ สาขา และพบว่ามีกรปลอมใบสำคัญรับเงิน ซึ่งได้สอบปากคำกรรมการสาขาพรรคแล้ว รับว่า ไม่ใช่ลายมือของตนในใบสำคัญรับเงิน นายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีหนังสือเรียกเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคคืนจากพรรคเกษตรกร แต่พรรคเกษตรกรไม่คืนเงินให้นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงเห็นว่า กรณีมีเหตุยุบพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ ประกอบมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) จึงเสนอให้ ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคเกษตรกร

พรรคเกษตรกร (ผู้ถูกร้อง) ชี้แจง สรุปได้ว่า

๑. การจัดการบริหารการเงินของสาขาพรรคเป็นอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินสาขาพรรค ลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งปรากฏอยู่ในข้อบังคับของพรรคเกษตรกรทุกประการ และไม่มีกฎหมายข้อใดห้ามมิให้พรรคการเมืองออกระเบียบในการบริหารจัดการพรรคการเมือง แต่อย่างใด

๒. รายงานการใช้จ่ายเงินของพรรคเกษตรกรประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นเรื่องความผิดพลาดทางบัญชีรายรับรายจ่ายไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง เป็นกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘

๓. การตรวจสอบสาขาพรรคเป็นการดำเนินการโดยพลการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพรรคมิได้รับแจ้งการขอตรวจสอบสาขาพรรค ส่อให้เห็นว่าเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองอย่างชัดเจน เป็นการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเห็นว่า ไม่เข้าข่ายความผิดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

๔. พรรคเกษตรกรได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว และถือว่านายทะเบียนพรรคการเมือง ได้ยื่นคำร้องต่อศาลลงเลขมา ๑ ปี นับแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ จึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

นายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) ได้ชี้แจงแก้คำให้การ สรุปว่า

๑. ผู้ร้องมีสิทธิในการออกประกาศหรือระเบียบภายใต้กฎหมายได้ และใช้บังคับกับทุกพรรคการเมือง และเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค ไม่ใช่เงินเหลือจ่ายตามข้อ ๑๗ ที่พรรคเกษตรกรต้องคืนเงินตามข้อ ๑๘ ของประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

๒. การตรวจสอบสาขาพรรคเกษตรกรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่มิได้กระทำโดยพลการหรือไม่มีอำนาจ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖ และมาตรา ๗

๓. การนับวันที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องถือว่าวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง คือวันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นชอบ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เสนอว่ามีเหตุยิบพรกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จึงอยู่ภายในกำหนดเวลาสิบห้าวัน นับแต่วันที่ความปรากฏแก่นายทะเบียนแล้ว

ข้อกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๖๒ “พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

มาตรา ๖๕ “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕ หรือ มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

ประเด็นการวินิจฉัย

พรรคเกษตรกรกระทำกรอันเป็นเหตุให้มีกรณีถูกยุบพรรค ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาจากคำร้อง พร้อมเอกสารประกอบของนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง คำชี้แจงและเอกสารประกอบของหัวหน้าพรรคเกษตรกร ผู้ถูกร้อง แล้ว มีประเด็นต้องพิจารณาดังนี้

๑. ผู้ถูกร้องใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ หรือไม่กรณีนี้ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และด้านอื่นๆ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จำนวน ๑๕๘,๔๐๐ บาท แล้วไม่ดำเนินการส่งเงินดังกล่าวให้สาขาพรรค ให้ครบทุกสาขา ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการส่งเงิน และไม่แจ้งรายงานการส่งเงินให้แก่สาขาพรรค ให้ผู้ร้องทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ส่งเงินให้แก่สาขาพรรค ที่ผู้ถูกร้องชี้แจงในประเด็นนี้ว่า การจัดการบริหารการเงินของสาขาพรรค เป็นอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมือง ซึ่งปรากฏอยู่ในข้อบังคับของพรรคเกษตรกรรมตามระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินสาขาพรรค ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ทุกประการ และไม่มีกฎหมายข้อใดห้ามมิให้พรรคการเมืองออกระเบียบในการบริหารจัดการพรรคการเมือง และผู้ร้องชี้แจงเพิ่มเติมว่า ผู้ร้องมีสิทธิที่จะออกประกาศหรือระเบียบภายใต้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกร้อง มิได้ปฏิเสธโดยชัดแจ้งว่า ได้ปฏิบัติตามประกาศของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการเบิกจ่ายเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของพรรคการเมือง ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๔ ข้อ ๔ หรือไม่ ซึ่งประกาศฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและดูแลการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาพรรคการเมืองและคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๑ วางหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องนี้ได้ ที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าการจัดการบริหารการเงินของสาขาพรรคเป็นอำนาจหน้าที่ของพรรค ไม่สามารถรับฟังมาเป็นข้อหักล้างบทบัญญัติตามมาตรา ๖๒ ได้ จึงสรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒

๒. ผู้ถูกร้องรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ หรือไม่

ประเด็นนี้ ผู้ร้องได้ตรวจสอบจากรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ของผู้ถูกร้อง ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกร้องรายงานสาขาพรรคลำดับที่ ๑ - ๒๒ ได้รับการสนับสนุนตั้งแต่เดือนมกราคม ถึงธันวาคม ๒๕๔๔ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๕๘,๔๐๐ บาท แต่ไม่มีในรายงานว่ามีสาขาที่ขอรับการสนับสนุน และพรรคไม่ได้ส่งเงินให้ ประกอบกับเมื่อได้ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรวจสอบสาขาพรรคผู้ถูกร้องพบว่า สาขาพรรค

ไม่ได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค งด ๑ - ๔ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๑๒ สาขา และสาขาพรรคได้รับเงินบางส่วน ๓๐ สาขา และพบว่า มีการปลอมใบสำคัญรับเงิน ของกรรมการสาขาพรรคที่รับว่าไม่ใช่ลายมือของตนที่ลงชื่อในใบสำคัญรับเงิน ซึ่งในประเด็นดังกล่าวผู้ถูกร้องชี้แจงว่าเป็นเรื่องความผิดพลาดบัญชี รายรับรายจ่ายไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง เป็นความผิดพลาดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ และการตรวจสอบสาขาพรรคเป็นการดำเนินการโดยผลการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยไม่ได้แจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบ ส่อให้เห็นว่า เป็นการลวงละเมิดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองอย่างชัดเจน ไม่เข้าข่ายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า ผู้ถูกร้องรับว่า เป็นเรื่องความผิดพลาดบัญชีรายรับรายจ่ายไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง จึงถือว่า ผู้ถูกร้องได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคไม่ตรงกับความเป็นจริง ตามมาตรา ๖๒ ส่วนประเด็นการตรวจสอบสาขาพรรคของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้น เห็นว่า ผู้ร้องได้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้ว ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

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

ประเด็นนี้ผู้ถูกร้องต่อสู้ข้อกฎหมายว่า ได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ไปเมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ แล้ว ดังนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองควรจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๕๕ ตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง กำหนด แต่ได้ปล่อยให้ระยะเวลาล่วงเลยมา ๑ ปี จึงเกินกำหนดเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งผู้ร้องชี้แจงว่า วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง คือ วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เสนอว่ามีเหตุยุบพรรคการเมือง ดังนั้น เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จึงอยู่ภายในสิบห้าวันตามกฎหมาย

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเห็นว่า ผู้ถูกร้อง ไม่ใช่จ่ายเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้เป็นไปตามกฎหมาย และจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ถูกต้องตรง

ความเป็นจริง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒
จึงมีเหตุให้ยุบพรรคเกษตรกร ตามความในมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

จึงอาศัยมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ยุบพรรคเกษตรกร

นายผัน จันทรปาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ