

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๕๖

วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคเกษตรกร

ข้อเท็จจริง

นายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำร้องลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเกษตรกร สรุปเป็นใจความได้ว่า

คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้มีมติ เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ ให้เงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคแก่สาขาพรรคเกษตรกร ประจำปี ๒๕๕๔ จำนวน ๑๕๘,๕๐๐ บาท และมีมติเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ อนุมัติเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค ประจำปี ๒๕๕๕ จำนวน ๑๕๘,๕๐๐ บาท และพรรคเกษตรกรได้รับเงินสนับสนุนดังกล่าว งวดที่ ๑ - ๔ ประจำปี ๒๕๕๔ จำนวน ๑๕๘,๕๐๐ บาท และงวดที่ ๑ ประจำปี ๒๕๕๕ จำนวน ๕๓,๒๐๐ บาท ไปเรียบร้อยแล้ว เมื่อพรรคเกษตรกรได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคไปแล้ว ต้องโอนเงินจำนวนดังกล่าวให้กับสาขาพรรคภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการส่งเงินจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่พรรคเกษตรกรมิได้รายงานการส่งเงินงวดที่ ๑ - ๓ ของปี ๒๕๕๕ ให้แก่สาขาพรรคเกษตรกรแต่อย่างใด นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงได้มีหนังสือให้พรรคเกษตรกรรายงานการส่งเงินต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ พรรคเกษตรกรได้รายงานการส่งเงินให้แก่สาขาพรรคพร้อมหลักฐาน งวดที่ ๓ ปี ๒๕๕๕ และชี้แจงเหตุผลว่าไม่ได้รายงานการใช้จ่ายเงินงวดที่ ๑ และงวดที่ ๒ ของปี ๒๕๕๕ เนื่องจากพรรคเกษตรกรได้มอบหมายให้นายบุญอุทิศพิล ชินราช อดีตเลขาธิการพรรคเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการจ่ายเงินให้กับสาขาพรรค แต่ปรากฏว่าสาขาพรรคไม่ได้รับเงินแต่อย่างใด จึงได้ดำเนินการสอบสวนส่วนการใช้จ่ายเงินงวดที่ ๔ ปี ๒๕๕๕ อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดส่งให้สาขาพรรค

ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แจ้งให้พรรคเกษตรกรชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีที่ได้มอบให้นายบุญอุทิศพิล ชินราช ดำเนินการส่งเงินให้สาขาพรรค และได้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่สาขาพรรคเกษตรกรตั้งอยู่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏว่ามีสาขาพรรคไม่ได้รับเงินสนับสนุน งวดที่ ๑ - ๔ ของปี ๒๕๕๕ และงวดที่ ๑ ประจำปี ๒๕๕๕ มีจำนวน ๑๒ สาขา

เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ พรรคเกษตรกรได้มีหนังสือชี้แจงยืนยันว่า พรรคได้มอบหมายให้นายบุญอุทธิพิล ชินราช ไปดำเนินการจ่ายเงินให้สาขาพรรคจริง ส่วนเอกสารหลักฐานการโอนเงินได้จัดส่งให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕

อย่างไรก็ตาม จากการสอบปากคำนายบุญอุทธิพิล ชินราช โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง นายบุญอุทธิพิล ชินราช ยอมรับว่าได้รับเงินสนับสนุนดังกล่าวในงวดที่ ๑ - ๒ จากพรรคจริง แต่รับเพียงบางส่วนเท่านั้น แต่เป็นจำนวนเท่าใดจำไม่ได้ ส่วนการรายงานของพรรคเกษตรกรที่รายงานว่าไม่มีสาขาพรรคที่ขอรับการสนับสนุนเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค และพรรคเกษตรกรยังไม่ดำเนินการส่งให้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรวจสอบ

นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงพิจารณาแล้วเห็นว่า พรรคเกษตรกรใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามความเป็นจริง และไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ คือ ไม่ได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป กรณีจึงมีเหตุตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ให้ยุบพรรคเกษตรกรได้ จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้มีการสั่งยุบพรรคเกษตรกรตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

๑. การจัดการบริหารการเงินสาขาพรรคเป็นอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมือง และมีได้มีกฎหมายข้อใดห้ามมิให้พรรคการเมืองออกกระเปียบในการบริหารจัดการพรรคการเมือง แต่อย่างใด

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

๓. การตรวจสอบสาขาพรรค เป็นการดำเนินการโดยพลการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพรรคมิได้รับแจ้งการขอตรวจสอบสาขาพรรค ส่อให้เห็นว่าเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองอย่างชัดเจน นอกจากนี้ คำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองมีความสับสนทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย จึงไม่เข้าข่ายองค์ประกอบความผิดตามข้อกฎหมาย มาตรา ๖๒ แต่อย่างใด

๔. พรรคเกษตรกรได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด และถือว่านายทะเบียนพรรคการเมือง ยื่นคำร้องต่อศาลล่วงเลยมา ๑ ปี นับแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕ จึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ได้ชี้แจงแก้คำให้การ สรุปได้ว่า

๑. ผู้ร้องมีสิทธิในการออกประกาศหรือระเบียบภายใต้กฎหมายได้และใช้บังคับกับทุกพรรคการเมือง
๒. การตรวจสอบสาขาพรรคเกษตรกรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่มิได้กระทำโดยพลการหรือไม่มีอำนาจ

๓. การนับวันที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ต้องถือวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง คือวันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นชอบ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เสนอว่ามีเหตุยุบพรรคได้ เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงอยู่ภายในกำหนดสิบห้าวัน นับแต่ความปรากฏแก่นายทะเบียนแล้ว

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยมีว่า พรรคเกษตรกรได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ หรือไม่

มาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

ในการที่จะวินิจฉัยว่า พรรคเกษตรกรไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ นั้น จะต้องพิจารณาว่า พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้ใช้จ่ายเงิน เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหรือไม่ กรณีหนึ่ง หรือพรรคการเมืองดังกล่าวได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้อง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไปหรือไม่ อีกกรณีหนึ่ง หรือพรรคการเมืองมิได้ดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๒ ทั้งสองกรณี

พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จำนวน ๑๕๘,๔๐๐ บาท โดยรับเงินทั้งหมด ๔ งวด แต่ไม่ดำเนินการส่งเงินดังกล่าวให้สาขาพรรคครบทุกสาขา ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแจ้งการส่งเงิน และไม่แจ้งรายงานการส่งเงินให้แก่สาขาพรรค ให้ผู้ร้องทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งเงินให้แก่

สาขาพรรค จึงถือได้ว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า การจัดการบริหารการเงินของสาขาพรรคเป็นอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมือง ไม่มีกฎหมายข้อใดห้ามมิให้พรรคการเมืองออกระเบียบในการบริหารจัดการแต่อย่างใดนั้น ข้อโต้แย้งนี้รับฟังไม่ได้ เพราะพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ออกระเบียบและประกาศในการบริหารจัดการพรรคการเมือง รวมทั้งการบริหารจัดการการเงินก็จริง แต่พรรคการเมืองยังต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๖๒ ในกรณีที่ได้รับเงินสนับสนุนคือ จะต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๑ ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการใช้จ่ายเงินดังกล่าว ดังนั้น พรรคเกษตรกรต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด คือให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เรื่องวิธีการเบิกจ่ายค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของพรรคการเมือง ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๔ ข้อ ๔ ซึ่งมีใจความว่า “เมื่อพรรคการเมืองได้รับเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของสาขาพรรคการเมืองตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมืองแล้ว ให้พรรคการเมืองส่งเงินให้สาขาพรรคการเมืองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแจ้งการส่งเงินจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง”

ส่วนประเด็นที่ว่า ผู้ถูกร้องรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ หรือไม่

ตามรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ของผู้ถูกร้อง ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ สาขาพรรคลำดับที่ ๑ - ๒๒ ได้รับการสนับสนุนตั้งแต่เดือนมกราคมถึงธันวาคม ๒๕๔๔ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๕๘,๔๐๐ บาท แต่จากการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรวจพบว่า มีสาขาพรรคไม่ได้รับเงินดังกล่าวจำนวน ๑๒ สาขา และได้รับเงินบางส่วน ๓๐ สาขา และพบว่ามีกรปลอมใบสำคัญรับเงินของกรรมการสาขาพรรคที่รับว่าไม่ใช่ลายมือของตนที่ลงชื่อในใบสำคัญรับเงิน ในประเด็นนี้ ผู้ถูกร้องชี้แจงว่าเป็นเรื่องความผิดพลาดบัญชีรายรับรายจ่ายไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง แต่จากการที่ผู้ถูกร้องรับว่าเป็นความผิดพลาดบัญชีรายรับรายจ่ายไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง จึงถือได้ว่า ผู้ถูกร้องได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองไม่ตรงตามความเป็นจริง ตามมาตรา ๖๒ ส่วนข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องที่โต้แย้งว่า ผู้ร้องได้ปล่อยไ้ระยะเวลาที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญล่วงเลยเป็นเวลา ๑ ปี เกินเวลาสิบห้าวันที่กฎหมายกำหนดนั้นรับฟังไม่ได้ เพราะการนับวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะทำให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ต้องนับแต่วันที่นายทะเบียนได้ให้ความเห็นชอบว่ามีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ มีขึ้นนับแต่วันที่พรรคการเมืองได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้นในกรณีของผู้ถูกร้อง เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบว่ามีเหตุให้ยุบพรรคเกษตรกรได้เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงอยู่ภายในสิบห้าวันตามกฎหมาย

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า พรรคเกษตรกรมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ มีเหตุให้ยุบพรรคเกษตรกรได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) จึงให้มีคำสั่งยุบพรรคเกษตรกร ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ