

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๕๖

วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคเกษตรกร

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง และคำร้องเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ตามลำดับ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเกษตรกร ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากผู้ถูกร้อง ใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง โดยจัดทำรายงานการใช้จ่ายในรอบปี ๒๕๕๔ ไม่เป็นไปตามความเป็นจริง จึงเป็นการดำเนินการไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ ซึ่งเป็นเหตุให้ยุบพรรคเกษตรกร ผู้ถูกร้อง ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ข้อเท็จจริง สรุปว่า คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้มีมติในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ อนุมัติเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคแก่สาขาพรรคเกษตรกร ผู้ถูกร้อง ประจำปี ๒๕๕๔ จำนวน ๑๕๘,๕๐๐ บาท ซึ่งผู้ถูกร้องต้องดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เรื่องวิธีการเบิกจ่ายเงินค่าไปรษณียากร และค่าสาธารณูปโภคของพรรคการเมือง ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ ข้อ ๔ ที่กำหนดให้พรรคการเมืองเมื่อได้รับเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของสาขาพรรคการเมืองแล้ว ให้พรรคการเมืองส่งเงินให้สาขาพรรคการเมืองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการส่งเงินจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และรายงานการส่งเงินให้แก่สาขาพรรคการเมืองให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ส่งเงินให้แก่สาขาพรรคการเมือง และต้องลงบัญชีรายจ่ายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา ๓๘ ผู้ถูกร้องได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของสาขาพรรค จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง งวดที่ ๑ - ๔ ประจำปี ๒๕๕๔ จำนวน ๑๕๘,๕๐๐ บาท และจำนวน ๕๗,๒๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๔ วันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ และงวดที่ ๑ ประจำปี ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งผู้ถูกร้องต้องส่งเงินที่ได้รับงวดที่ ๑ - ๓

ให้สาขาพรรคการเมือง ผู้ถูกร้อง ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการส่งเงินจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือภายในวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ และรายงานการส่งเงินให้แก่สาขาพรรคให้ผู้ร้องภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้ส่งเงินให้แก่สาขาพรรค คือภายในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ และงวดที่ ๔ ภายในวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ตามลำดับ ส่วนงวดวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ต้องส่งเงินให้สาขาพรรค ภายในวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕ และรายงานภายในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๕ ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเอกสารการรับเงินของ สาขาพรรคพร้อมบันทึกเรื่องราวของการจัดส่งเงินค่าสาธารณูปโภคให้สาขา ซึ่งก็ปรากฏว่าผู้ถูกร้องได้ มอบหมายให้นายบุญอุทธิพล ชินราช เลขาธิการพรรคในขณะนั้นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจ่ายเงิน งวดที่ ๑ - ๒ ของปี ๒๕๕๔ ให้สาขา แต่สาขาไม่ได้รับ งวดที่ ๓ จ่ายไปเป็นบางสาขา ส่วนงวดที่ ๔ อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดส่งให้สาขา ผู้ร้องจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ถูกร้อง รายงานการส่งเงินสนับสนุนให้แก่สาขาพรรคในงวดที่ ๑, ๒ และ ๔ ของปี ๒๕๕๔ พร้อมหลักฐาน การส่งเงินหรือการโอนเงินหรือการรับเงินของสาขาพรรค ผู้ถูกร้องรับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๔ แต่ไม่รายงานผลการดำเนินการให้ผู้ร้องทราบ วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ ผู้ร้องได้ให้ ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีที่ว่าได้มอบให้นายบุญอุทธิพล ชินราช ดำเนินการส่งเงินงวดที่ ๑, ๒ ให้สาขาพรรคประจำปี ๒๕๕๔ พร้อมทั้งให้จัดส่งเอกสารการโอนเงินและการรับเงินของสาขา และแจ้ง ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่สาขาพรรคผู้ถูกร้องตั้งอยู่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ก็ปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้อง รายงานผลการตรวจสอบ ข้อเท็จจริง จำนวน ๔๒ สาขา ไม่ได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคงวดที่ ๑ - ๔ ของปี ๒๕๕๔ และงวดที่ ๑ ของปี ๒๕๕๕ จำนวน ๑๒ สาขา ได้รับบางส่วนมีจำนวน ๓๐ สาขา ทั้งยังพบว่ามีกรณีลงชื่อปลอมในใบสำคัญรับเงิน ซึ่งได้สอบปากคำกรรมการสาขาพรรคแล้ว รับว่า ไม่ใช่ลายมือของตนในใบสำคัญรับเงิน และบางสาขาได้รับเงินน้อยกว่าจำนวนที่ระบุในใบสำคัญรับเงิน ผู้ร้องเห็นว่า ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินในรอบปี ๒๕๕๔ ไม่เป็นไปตามความเป็นจริงตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา ๖๒ มีเหตุยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเกษตรกร ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ และให้รับไว้พิจารณา วินิจฉัย แจ้งผู้ร้องทราบ สำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้องเพื่อชี้แจง

ผู้ถูกร้อง ชี้แจง สรุปว่า ได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนปี ๒๕๔๔ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด รายงานการใช้จ่ายเงินของผู้ถูกร้องเป็นเรื่องผิดพลาดทางบัญชี การจัดการบริหารการเงินของสาขาพรรคเป็นอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมือง ตามข้อบังคับของพรรคซึ่งไม่มีกฎหมายห้ามมิให้พรรคการเมืองออกกระเบียบในการบริหารจัดการ แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตรวจสอบสาขาพรรคโดยผลการ ผู้ถูกร้องไม่ได้รับแจ้งการขอตรวจสอบสาขาพรรคจากผู้ร้องเป็นการล่วงละเมิดสิทธิและเป็นการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมไม่เข้าข่ายความผิดที่จะเป็นเหตุให้ยุบพรรคได้ ทั้งผู้ร้องได้ยื่นคำร้องเมื่อล่วงเลยมา ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกร้องได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงิน จึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้อง

พิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจง และเอกสารประกอบแล้ว ที่ผู้ถูกร้องชี้แจงได้แย้งว่าการจัดการบริหารการเงินของสาขาพรรคเป็นอำนาจหน้าที่ของพรรคตามข้อบังคับที่จะออกกระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินของสาขาพรรค การตรวจสอบสาขาพรรค ผู้ร้องกระทำโดยผลการเป็นการล่วงละเมิดสิทธิและผู้ร้องยื่นคำร้องเมื่อล่วงเลยระยะเวลากว่า ๑ ปีแล้ว นั้น เห็นว่าประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๗ กำหนดให้ “พรรคการเมืองใดที่ไม่ได้จ่ายเงินที่ได้รับการจัดสรร หรือเมื่อครบปีมีเงินเหลือจ่ายหลังจากหักค่าใช้จ่ายแล้วให้เงินที่เหลือตกเป็นของกองทุน เว้นแต่สาขาของพรรคการเมืองใดมีเงินเหลือจ่ายจากการใช้จ่ายตามข้อ ๕ (๒) สาขาพรรคการเมืองนั้นจะนำเงินที่เหลือจ่ายดังกล่าวไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจการทางการเมือง เพื่อพัฒนาสาขาพรรคการเมืองได้” แต่กรณีของผู้ถูกร้องข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามประกาศดังกล่าว เป็นเงินที่ผู้ถูกร้องมิได้ส่ง หรือส่งให้แก่สาขาพรรคเพียงบางส่วนไม่เต็มจำนวนที่สาขาพรรคจะต้องได้รับเงินสนับสนุน จึงมิใช่เงินเหลือจ่าย ผู้ถูกร้องไม่สามารถนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายในกิจการอื่นตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างได้ ในส่วนการล่วงละเมิดสิทธิ นั้น ก็เห็นว่า เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีข้อสงสัยเกี่ยวกับหลักฐานการส่งเงินว่าสาขาพรรคได้รับเงินสนับสนุนหรือไม่อย่างไร ผู้ร้องมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่สาขาพรรคนั้นตั้งอยู่ตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ อันเป็นการดำเนินการตามกฎหมายมิได้ล่วงละเมิดหรือดำเนินการโดยผลการ แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งคดีนี้ ผู้ร้องได้รับรายงานการใช้จ่ายเงินในรอบปี ๒๕๔๔ ของผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการตรวจสอบเอกสารและข้อเท็จจริง และเมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้รับทราบรายงานการตรวจสอบดังกล่าวจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย และพบว่าผู้ถูกร้อง

มีการใช้จ่ายเงินไม่ถูกต้อง โดยที่ประชุมคณะกรรมการด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ มีมติเห็นชอบ และผู้ร้องได้พิจารณาและเห็นชอบตามมติดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ดังนั้น จึงต้องถือวันดังกล่าวเป็นวันที่ความปรากฏต่อผู้ร้อง และเมื่อผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นภายในกำหนดตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย จึงมีว่า ผู้ถูกร้องใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุน เพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา ๖๒ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “พรรคการเมือง ที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงาน การใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการ การเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป” มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พรรคการเมือง ย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ... (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียน ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญ สั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น”

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง และคำร้องเพิ่มเติม ซึ่งผู้ถูกร้องมิได้โต้แย้งคัดค้าน ฟังได้ว่าผู้ถูกร้อง ได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในปี ๒๕๕๔ จำนวน ๑๕๘,๔๐๐ บาท โดยรับงวดที่ ๑ - ๒ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๔ งวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ แต่ไม่ดำเนินการส่งเงินดังกล่าวให้สาขาพรรค ให้ครบทุกสาขาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแจ้งการส่งเงิน ทั้งไม่แจ้งรายงานการส่งเงินให้แก่สาขาพรรคให้ผู้ร้องทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ส่งเงินให้แก่ สาขาพรรค

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา ๖๑ บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนในเรื่องค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และด้านอื่นๆ เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” ซึ่งก็ได้ความปรากฏตามคำร้องว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แจ้งแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเงินสนับสนุนสาขาพรรคผู้ถูกร้อง โดยให้ดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการเบิกจ่าย ค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของพรรคการเมือง ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๔ ที่กำหนดให้ พรรคการเมืองเมื่อได้รับเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของสาขา พรรคการเมืองแล้วตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุน ค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง ให้พรรคการเมืองส่งเงินให้สาขาพรรคการเมือง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการส่งเงินจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และรายงาน การส่งเงินให้สาขาพรรคการเมืองให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ส่งเงิน ให้แก่สาขาพรรคการเมืองและต้องลงบัญชีรายจ่ายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมืองฯ มาตรา ๓๘ ด้วย ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ดังกล่าว ผู้ถูกร้องจึงมิได้ใช้จ่ายเงิน สนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา ๖๒ ทั้งจากการตรวจสอบของผู้ร้องก็ปรากฏว่า รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมือง ในรอบปี ๒๕๔๔ ของผู้ถูกร้อง ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ไม่มีในรายงานว่ามีสาขาพรรคที่ขอรับ เงินสนับสนุนและพรรคไม่ได้ส่งเงินให้ ซึ่งจากการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดที่สาขาพรรคของผู้ถูกร้องตั้งอยู่ก็พบว่า สาขาพรรคไม่ได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากร และค่าสาธารณูปโภคงวดที่ ๑ - ๔ ของปี ๒๕๔๔ จำนวน ๑๒ สาขา ได้รับบางส่วน ๓๐ สาขา และพบว่ามีการปลอมใบสำคัญรับเงิน ผู้ถูกร้องก็ชี้แจงยอมรับในประเด็นนี้ว่า ไม่ใช่ลายมือของกรรมการ สาขาพรรคที่ลงชื่อในใบสำคัญรับเงิน แต่บายเบี่ยงว่าเป็นการผิดพลาดทางบัญชี รายรับรายจ่ายจึงไม่ถูกต้อง ตามความเป็นจริง กรณีจึงต้องถือว่า ผู้ถูกร้องรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่า สาธารณูปโภคไม่ตรงกับความจริงตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย อันเป็นเหตุให้ยุบ พรรคเกษตรกร ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคเกษตรกร

นายศักดิ์ เตชะชาล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ