

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๒/๒๕๕๗

วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๗

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยประชาชาติไปโดย

๑. นายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยประชาชาติไปโดย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ด้วยเหตุไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๒ โดยผู้ร้องได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีมีการร้องเรียนว่า พรรคไทยประชาชาติไปโดย (ผู้ถูกร้อง) กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๖๒ คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ดำเนินการสอบสวนบุคคลและตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องในประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองว่า ถูกต้องตามความเป็นจริง หรือไม่ สรุปได้ว่า

๑.๑ สาขาลำดับที่ ๕ ตั้งอยู่เลขที่ ๒๖๘๓ ซอย ๔๕/๑ ถนนพหลโยธิน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร นั้น ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่เดือนมกราคมถึงกันยายน ๒๕๕๓ ผู้ถูกร้องมีการเบิกเงินในส่วนของค่าสาธารณูปโภค รวม ๑๕,๖๒๐.๒๗ บาท ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง ประกอบคำชี้แจงของนายโสรัจจ์ ดาศรี หัวหน้าพรรค และนายเสงี่ยม ลำเจียก ประธานสาขาพรรค ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องได้ส่งหลักฐานขอเบิกค่าใช้จ่าย ค่าสาธารณูปโภค รวมเป็นจำนวนเงินที่ใกล้เคียงกับที่ผู้ถูกร้องขอเบิกจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

๑.๒ สาขาลำดับที่ ๕ ตั้งอยู่เลขที่ ๒๕/๑๓ หมู่ที่ ๘ แขวงทวีวัฒนา เขตทวีวัฒนา กรุงเทพมหานคร นั้น ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบในช่วงระยะเวลาตั้งแต่เดือนมกราคมถึงธันวาคม ๒๕๕๓ ผู้ถูกร้องได้เบิกเงินค่าสาธารณูปโภคและค่าไปรษณียากร จากกองทุนฯ รวมเป็นเงิน ๑๗,๖๔๕.๑๕ บาท ผลการตรวจสอบเอกสาร ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องมีการเบิกเงินจากกองทุนฯ และได้รับเงินไปแล้วตามจำนวนดังกล่าวข้างต้น แต่จากการสอบปากคำนางฉวีวรรณ แสนขาว ประธานสาขาพรรค ให้ถ้อยคำว่า ได้ส่งใบเสร็จรับเงินค่าสาธารณูปโภคตามจำนวนดังกล่าวแล้ว แต่ไม่เคยได้รับเงินจากผู้ถูกร้อง

แต่อย่างไร ซึ่งหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องชี้แจงว่า ได้จ่ายเงินค่าสาธารณูปโภคจำนวนดังกล่าวให้แก่นายสวัสดิ์ แสนขาว ซึ่งเป็นประธานที่ปรึกษาสาขาพรรคและเป็นสามีของนางฉวีวรรณ แสนขาว แล้ว แต่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกร้อง อย่างไรก็ตาม การโอนเงินดังกล่าวมีขึ้นภายหลังการสอบข้อเท็จจริง นางฉวีวรรณ แสนขาว แล้วกว่า ๘ เดือน

๑.๓ สาขาพรรคลำดับที่ ๒๐ ตั้งอยู่ที่จังหวัดพิจิตร นั้น ข้อเท็จจริงในช่วงระยะเวลา ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ถึงพฤษภาคม ๒๕๕๓ ผู้ถูกร้องได้เบิกเงินโดยใช้ใบแจ้งหนี้และใบเสร็จ ค่าสาธารณูปโภคของสำนักงานสาขาลำดับที่ ๒๐ มาเบิก รวมเป็นเงิน ๑,๕๖๑.๑๐ บาท จากการสอบปากคำผู้เกี่ยวข้อง ให้ถ้อยคำไปในทางเดียวกันว่า ไม่เคยเห็นสาขาพรรคจัดกิจกรรมทางการเมือง สาขาพรรคไม่เคยส่งใบแจ้งหนี้หรือใบเสร็จรับเงินค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าไปรษณียากร เพื่อขอเบิกเงินหรือทำเรื่องขอเบิกเงินจากผู้ถูกร้อง และตั้งแต่จัดตั้งสาขาพรรคนี้ยังไม่เคยได้รับเงินสนับสนุนจากผู้ถูกร้อง แต่อย่างไร ส่วนหัวหน้าพรรค ชี้แจงยืนยันว่า ได้จัดส่งเงินให้ครบทุกสาขา จากการตรวจสอบข้อเท็จจริง ไม่มีเอกสารหลักฐานยืนยันว่า สาขาพรรคลำดับที่ ๒๐ ได้รับเงินค่าสาธารณูปโภคและค่าไปรษณียากรจากผู้ถูกร้อง ส่วนหลักฐาน (ใบรับไปรษณีย์ขนาดดี) ที่หัวหน้าพรรคอ้างประกอบการชี้แจง เป็นการโอนเงินค่าใช้จ่ายสำนักงานสาขาพรรค ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเพิ่งโอนเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๔ เป็นเวลา ๑ ปีกว่า หลังจากผู้ถูกร้องได้รับเงินสนับสนุนดังกล่าวจากสำนักงานกองทุนฯ

๑.๔ สาขาพรรคลำดับที่ ๑๖ ตั้งอยู่ที่จังหวัดฉะเชิงเทรา นั้น ข้อเท็จจริงในช่วงระยะเวลา ตั้งแต่เดือนมกราคมถึงธันวาคม ๒๕๕๓ ผู้ถูกร้องได้เบิกเงินค่าสาธารณูปโภค รวมเป็นเงิน ๒๓,๖๕๖.๓๑ บาท จากการสอบปากคำนายบุญยืน บุรณะภักดี ประธานสาขาพรรค ให้ถ้อยคำได้ว่า ได้ส่งใบแจ้งหนี้หรือใบเสร็จรับเงินค่าสาธารณูปโภคดังกล่าว ของทุกเดือนให้กับสำนักงานใหญ่ และผู้ถูกร้องได้ส่งเงินให้กับสาขาพรรคโดยวิธีโอนเงินทางธนาคาร รวม ๓ ครั้ง เป็นเงิน ๘,๑๗๘.๕๘ บาท ส่วนหัวหน้าพรรค ให้ถ้อยคำยืนยันว่า ได้จัดส่งเงินให้ครบทุกสาขาพรรคแล้ว แต่จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า มีหลักฐานการเบิกจ่ายของผู้ถูกร้องช่วงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๕๓ ทั้งสิ้นประมาณ ๒๕,๑๗๘.๑๗ บาท แต่ประธานสาขาพรรคให้ถ้อยคำได้ว่า ได้รับเงินเพียง ๘,๑๗๘.๕๘ บาท ซึ่งน้อยกว่าจำนวนเงินที่ได้รับจากสำนักงานกองทุนฯ มาก การที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า ได้โอนเงินทางธนาคารผ่านนายพนม นพกวด ประธานสาขาพรรคสาขาหนองจอก ซึ่งเป็นพี่ชายของประธานสาขาพรรค ลำดับที่ ๑๖ นั้น ไม่ได้เป็นการยืนยันว่า นายพนมฯ โอนเงินดังกล่าวให้กับประธานสาขาพรรคลำดับที่ ๑๖ หรือไม่ อีกทั้งกิจการต่างๆ ที่นายพนมฯ กระทำ ก็มีได้เป็นการกระทำการแทน หรือมีอำนาจกระทำการแทนสาขาพรรคลำดับที่ ๑๖ แต่อย่างไร

ผู้ร้องเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ ซึ่งเป็นเหตุให้ยุบพรรค ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยประชาชาติไปโดย (ผู้ถูกร้อง) ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

๒. นายโสรัจจ์ ดาศรี หัวหน้าพรรคไทยประชาชาติไปโดย ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ พร้อมเอกสารประกอบโต้แย้งผู้ร้องทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายว่า ผู้ถูกร้องใช้จ่ายเงินถูกต้องไม่ผิดวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินจากกองทุนฯ และได้จัดทำบัญชีงบดุลประจำปีมีผู้ตรวจสอบบัญชีรับอนุญาตรับรองถูกต้องแล้ว

๓. ศาลรัฐธรรมนูญให้โอกาสผู้ร้องและผู้ถูกร้องชี้แจงข้อโต้แย้งและข้อคัดค้านเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและหลักฐานที่เกี่ยวข้องจนพอเพียง ปรากฏว่าผู้ร้องยืนยันความผิดของผู้ถูกร้อง และผู้ถูกร้องยืนยันว่าตนมิได้กระทำความผิดอันเป็นเงื่อนไขที่จะต้องถูกยุบพรรคไทยประชาชาติไปโดย

๔. ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกนั่งพิจารณาเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ในวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ผู้ร้องได้ส่งเอกสารแถลงการณ์ปิดคดี มาเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และผู้ถูกร้องได้ส่งเอกสารแถลงการณ์ปิดคดี มาเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

“มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

“มาตรา ๔๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะ และ

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๖ ให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมืองและการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยกองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้ ฯลฯ”

“มาตรา ๕๗ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองและควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน ฯลฯ”

“มาตรา ๖๒ พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

“มาตรา ๖๓ ในกรณีที่พรรคการเมืองใดได้รับเงินสนับสนุนไปแล้ว ถ้าต่อมาปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองนั้นไม่ดำเนินการตามมาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ มาตรา ๖๙ หรือมาตรา ๕๐ ให้นายทะเบียนนำเงินสนับสนุนที่เรียกคืนส่งเข้ากองทุน”

“มาตรา ๖๕ พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๕ หรือ

มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

“มาตรา ๘๓ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือประธานสาขาพรรคการเมืองผู้ใดไม่จัดให้มีการทำบัญชีของพรรคการเมือง หรือสาขาพรรคการเมือง แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๓๗ หรือจัดให้มีการทำบัญชีของพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมืองโดยละเว้นการลงรายการในบัญชีลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชี ซ่อนเร้นหรือทำหลักฐานในการลงบัญชีอันจะเป็นผลให้การแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมืองไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ ซึ่งอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพพื้นฐานของชนชาวไทย และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ การที่จะจำกัดเสรีภาพในการตั้งหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมพรรคการเมือง จึงสมควรกระทำได้ง่ายๆ การยุบพรรคการเมืองก็เช่นเดียวกัน หากพรรคการเมืองจะต้องถูกยุบด้วยสาเหตุแต่เพียงปัญหาการใช้จ่ายและการทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองแล้ว ระบอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองก็จะอยู่ในอันตราย และขัดต่อหลักการพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมตัวกันของบุคคลเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง ความจริงแล้ว การปฏิบัติไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการเงินที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ย่อมเป็นเหตุให้ถูกระงับสิทธิในการได้รับเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และจะต้องใช้เงินคืนแก่กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง อีกทั้งอาจถูกดำเนินคดีอาญาด้วยหากเป็นการฉ้อฉลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ มาตรา ๖๕ บัญญัติให้เหตุดังกล่าวเป็นเหตุให้นายทะเบียนพรรคการเมือง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น เป็นการสร้างสภาพบังคับเกินกว่าเหตุ และมีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบโดยไม่มีเหตุผลและไม่เป็นธรรม ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้บริหารพรรคและสมาชิกพรรค

ที่มีได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการผิดพลาดดังกล่าวนั้น อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ศาลรัฐธรรมนูญไม่พึงรับบังคับให้ ทั้งนี้ ตามแนวทางการพิจารณาที่ผู้ทำคำวินิจฉัยได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วเกี่ยวกับคำร้องขอให้ยุบพรรคการเมือง ตามคำวินิจฉัยส่วนตน ที่ ๒๓/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ ที่ ๒๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ที่ ๔๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ และ ที่ ๕๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๖

ดังนั้น โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ในคดีนี้ และไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า พรรคไทยประชาธิปไตยได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนที่ได้รับ จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง จริงหรือไม่

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ