

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๕๖

วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเกษตรกร

นายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และคำร้องเพิ่มเติมลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเกษตรกร (ผู้ถูกร้อง) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากพรรคเกษตรกร จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินในรอบปี ๒๕๕๔ ไม่เป็นไปตามความเป็นจริง ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคเกษตรกร ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอผู้ร้องเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้คำสั่งยุบพรรคเกษตรกร ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องของผู้ร้องได้ความดังนี้

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคเกษตรกร เนื่องจากพรรคเกษตรกรใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ กล่าวคือ ไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เรื่องวิธีเบิกจ่ายเงินค่าไปรษณียากร และค่าสาธารณูปโภคของพรรคการเมือง ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ ข้อ ๔ โดยไม่ส่งเงินค่าไปรษณียากร และค่าสาธารณูปโภคให้สาขาพรรคให้ครบทุกสาขา โดยมีสาขาพรรคที่ไม่ได้รับเงินสนับสนุนงวดที่ ๑ - ๔ จำนวน ๑๒ สาขา และสาขาพรรคที่ได้รับเงินเพียงบางส่วน ๓๐ สาขา และไม่แจ้งรายงานการส่งเงินให้สาขาพรรคให้นายทะเบียนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ส่งเงินให้สาขาพรรค นอกจากนี้มีการปลอมใบสำคัญรับเงินซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีการสอบปากคำกรรมการสาขาพรรคซึ่งมีลายมือชื่อปรากฏอยู่ในใบสำคัญรับเงินแล้ว ระบุว่าไม่ใช่ลายมือชื่อของตน และนายทะเบียนพรรคการเมือง จึงได้มีหนังสือเรียกเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคคืน แต่พรรคเกษตรกรไม่คืนเงินให้นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงเห็นว่ามีเหตุที่จะยุบพรรคได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่พรรคเกษตรกรได้รับเงินสนับสนุนแล้วไม่ใช้เงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนที่สอง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ ประกอบมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป พร้อมทั้งให้แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) ทราบและส่งสำเนาคำร้องให้พรรคเกษตรกร (ผู้ถูกร้อง) ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือหรือถือว่าได้รับหนังสือ

๓. สรุปคำชี้แจงและเอกสารประกอบคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง ได้ความดังนี้

พรรคเกษตรกรซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ได้รายงานการใช้จ่ายเงินของพรรคเกษตรกรประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้ว เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้วแต่มีความผิดพลาดทางบัญชี แต่นายทะเบียนพรรคการเมืองก็ได้ยื่นคำร้องต่อศาลล่วงหน้า ๑ ปี นับแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ จึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้นการตรวจสอบสาขาพรรคของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปโดยพลการเนื่องจากพรรคมิได้รับแจ้งการขอตรวจสอบสาขาพรรค เป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองและเป็นการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม ไม่เข้าข่ายความผิดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

๔. นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ชี้แจงแก้คำชี้แจงของผู้ถูกร้อง สรุปได้ ดังนี้

ผู้ร้องมีสิทธิในการออกประกาศหรือระเบียบภายใต้กฎหมายและใช้บังคับกับทุกพรรคการเมืองได้ การตรวจสอบสาขาพรรคเกษตรกรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ และมาตรา ๗

การนับวันที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องถือวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง คือ วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอว่ามีเหตุยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ดังนั้น เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบในวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และนายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นเวลาหกวันนับจากวันที่นายทะเบียนให้ความเห็นชอบ จึงอยู่ภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่ความปรากฏแก่นายทะเบียน

๕. ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม พร้อมเอกสารประกอบของนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง และคำชี้แจง คำชี้แจงข้อกล่าวหาเพิ่มเติม และเอกสารประกอบของหัวหน้าพรรคเกษตรกร ผู้ถูกร้อง แล้วมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าพรรคเกษตรกรมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ อันเป็นเหตุตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ให้ต้องยุบพรรคหรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน”

มาตรา ๓๗ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง ตลอดจนจัดให้มีการทำบัญชีตามมาตรา ๓๘ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง

ในกรณีที่มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ให้ประธานสาขาพรรคการเมืองจัดให้มีการทำบัญชีของสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๘ และรับรองความถูกต้องตลอดจนจัดส่งบัญชีของสาขาพรรคการเมืองเพื่อแสดงรวมไว้ในบัญชีของพรรคการเมือง”

มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า “บัญชีของพรรคการเมืองและบัญชีของสาขาพรรคการเมืองประกอบด้วย

(๑) บัญชีรายวันแสดงรายได้หรือรายรับ และแสดงค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย

(๒) บัญชีแสดงรายรับจากการบริจาคตามมาตรา ๔๘

(๓) บัญชีแยกประเภท

(๔) บัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน

การลงรายการบัญชีต้องมีเอกสารประกอบการลงบัญชีที่ถูกต้องสมบูรณ์โดยครบถ้วน

บัญชีตาม (๑) และ (๒) ต้องลงรายการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่รายการนั้นเกิดขึ้น

บัญชีตาม (๓) และ (๔) ต้องลงรายการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นเดือนของเดือนที่รายการนั้นเกิดขึ้น”

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน
- (๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕
- (๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง
- (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕ หรือ

มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา ๘๓ บัญญัติว่า “คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือประธานสาขาพรรคการเมือง ผู้ใดไม่จัดให้มีการทำบัญชีของพรรคการเมือง หรือสาขาพรรคการเมือง แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๓๗ หรือจัดให้มีการทำบัญชีของพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมืองโดยละเว้นการลงรายการในบัญชี ลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชี ซ่อนเร้นหรือทำหลักฐานในการลงบัญชีอันจะเป็นผลให้การแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมืองไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท”

จากบทบัญญัติต่าง ๆ ข้างต้นจะเห็นได้ว่าการทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมือง เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งจะต้องรายงานทั้งการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี ทำรายงานเกี่ยวกับบัญชีของพรรค และรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน โดยต้องทำให้ถูกต้องตามความเป็นจริงด้วย หากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ถูกต้องย่อมเป็นเหตุให้นายทะเบียน พรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้สั่งยุบพรรคได้ และหากปรากฏข้อเท็จจริงจากการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นไปตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องสั่งยุบพรรคการเมือง และพรรคการเมืองก็ต้องคืนเงินให้แก่กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และมีความรับผิดชอบทางอาญาได้

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ในเรื่องนี้ได้ความว่า พรรคเกษตรกรได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคด้านอื่นๆ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ในงวดที่ ๑ - ๔ จากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นจำนวนเงิน ๑๕๘,๕๐๐ บาทแล้ว แต่ไม่ดำเนินการส่งเงินดังกล่าวให้สาขาพรรคให้ครบทุกสาขาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการส่งเงินและไม่แจ้งรายงานการส่งเงินให้แก่สาขาพรรคให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ส่งเงินให้แก่สาขาพรรค ตามประกาศของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เรื่องวิธีการเบิกจ่ายเงินค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของพรรคการเมือง ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๔ ข้อ ๔ ซึ่งผู้ถูกร้องก็มีได้ชี้แจงว่าตนได้ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวแต่อย่างใด แต่ได้ชี้แจงว่าการบริหารการเงินของพรรคเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของพรรคตามข้อบังคับของพรรคเกษตรกร ทั้งที่พรรคต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามประกาศของคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและดูแลการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาพรรคการเมืองและคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๑ ที่วางหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องนี้ได้การอ้างว่าการบริหารการเงินของพรรคสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงประกาศหรือกฎหมายต่าง ๆ จึงฟังไม่ขึ้น และเห็นได้ว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒

นอกจากนั้น จากการตรวจสอบของผู้ร้องพบว่า มีสาขาพรรคที่ไม่ได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค งวดที่ ๑ - ๔ ของปี ๒๕๔๔ จำนวน ๑๒ สาขา และได้รับเงินบางส่วน ๓๐ สาขา และมีการปลอมใบสำคัญการรับเงิน และผู้ถูกร้องได้ยอมรับว่าบัญชีรายรับรายจ่ายของพรรคเกษตรกรนั้นมีความผิดพลาดในการทำบัญชี การทำบัญชีจึงไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง จึงฟังได้ว่าผู้ถูกร้องไม่ใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเป็นค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้เป็นไปตามกฎหมายและจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในปี ๒๕๔๔ ไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

สำหรับกรณีที่มีการอ้างว่าผู้ร้องได้ดำเนินการเกินกำหนดเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ยุบพรรคการเมืองนั้น เห็นว่าการนับวันดังกล่าวต้องนับจากวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน จึงต้องเป็นวันที่นายทะเบียนได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วว่ามิเหตุที่จะยุบพรรคได้และนายทะเบียนให้ความเห็นชอบคือ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ มิใช่วันที่พรรคการเมืองได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ดังนั้นการที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงอยู่ในระยะเวลาสิบห้าวันตามกฎหมาย

ดังนั้น การที่พรรคเกษตรกรผู้ถูกร้องไม่ใช้จ่ายเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค ให้เป็นไปตามกฎหมายและจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคเกษตรกรได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง

ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้มีคำสั่งยุบพรรคเกษตรกรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ