

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการชำระบัญชีพรรคไทยรักไทย

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ ด่วน ที่ ตผ ๐๐๐๔/๑๔๓๖ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จากการที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓-๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ สั่งให้ยุบพรรคไทยรักไทย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้จัดส่งงบการเงินและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเงินของพรรคไทยรักไทย เพื่อให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นตามนัยมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ โดยมีบทบัญญัติให้ถือว่าพรรคการเมืองที่เลิกหรือถูกยุบก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ สิ้นสภาพ เลิก หรือถูกยุบตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๙๖ บัญญัติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นภายในหกเดือนนับแต่วันที่ได้รับความแจ้งจากนายทะเบียนพรรคการเมือง ในกรณีที่ชำระบัญชีไม่เสร็จสิ้นให้ขอขยายเวลาได้อีกไม่เกินหกเดือน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการชำระบัญชีพรรคไทยรักไทยตั้งแต่วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ได้รับความแจ้งจากนายทะเบียนพรรคการเมือง จนถึงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ อันเป็นวันครบกำหนดการชำระบัญชีที่ขอขยายระยะเวลาตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ โดยดำเนินการรวบรวมทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคไทยรักไทยเสร็จสิ้นแล้ว แต่ไม่อาจดำเนินการจ่ายเงินชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของพรรคไทยรักไทยได้ภายในกำหนดระยะเวลาการชำระบัญชี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าเมื่อระยะเวลาการชำระบัญชีสิ้นสุดลงและไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้อำนาจขยายระยะเวลาได้อีก อำนาจในการชำระบัญชีพรรคไทยรักไทยของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาจสิ้นสุดลง ดังนั้น จึงได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการการเลือกตั้งเพื่อส่งมอบรายงานการชำระบัญชีพรรคไทยรักไทยพร้อมรายละเอียดประกอบและเอกสาร ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณา ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปจนเสร็จสิ้น และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือตอบผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ชำระบัญชี ดังนั้น แม้ว่าจะยังชำระบัญชีไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ก็ไม่ทำให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงยังคงมีหน้าที่ต้องชำระบัญชีต่อไป

ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ ออกประกาศเพื่อให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีพรรคไทยรักไทยต่อไปได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ กำหนดให้อำนาจในการชำระบัญชีของพรรคการเมืองให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาเป็นหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยตรง นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่อาจเข้าไปก้าวก้าวกับเรื่องนี้ได้ ประกอบกับระยะเวลาการชำระบัญชีที่กำหนดไว้เป็นเพียงกรอบระยะเวลาเร่งรัดการดำเนินการให้แล้วเสร็จเท่านั้น ดังนั้น ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ ออกประกาศเพื่อขยายระยะเวลาในการดำเนินการชำระบัญชีเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้กระทำได้

เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นแตกต่างกัน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรณีที่ระยะเวลาในการดำเนินการชำระบัญชีพรรคไทยรักไทยสิ้นสุดลงตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ชำระบัญชีพรรคไทยรักไทยของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสิ้นสุดลงหรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การที่มาตรา ๙๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ชำระบัญชีพรรคการเมืองให้เสร็จสิ้นภายในหกเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียนพรรคการเมือง และถ้าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีไม่เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ขอขยายเวลาได้อีกไม่เกินหกเดือน โดยกำหนดให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ

^๑มาตรา ๙๖ ในกรณีที่พรรคการเมืองล้มสภาพ เลิก หรือยุบ ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๙๒ (๒) ให้หัวหน้าพรรคการเมืองส่งบัญชีและงบดุลรวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองล้มสภาพ เลิก หรือยุบ และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นภายในหกเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียน ถ้าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีไม่เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ขอขยายเวลาได้อีกไม่เกินหกเดือน

ให้หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามวรรคหนึ่งยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่จนกว่าการชำระบัญชีจะแล้วเสร็จ แต่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในนามพรรคการเมืองที่ล้มสภาพ เลิก หรือยุบ มิได้

ในการชำระบัญชี เมื่อได้หักหนี้สินและค่าใช้จ่ายแล้ว ยังมีทรัพย์สินเหลืออยู่เท่าใดให้โอนให้แก่องค์การสาธารณกุศลตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง ถ้าในข้อบังคับพรรคการเมืองไม่ได้ระบุไว้ให้ทรัพย์สินที่เหลือนั้นตกเป็นของกองทุน

ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๒๒ หมวด ๕ ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัดมาใช้บังคับกับการชำระบัญชีของพรรคการเมืองโดยอนุโลม

พาณิชย์ในส่วนที่ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด มาใช้บังคับกับการชำระบัญชีของพรรคการเมืองโดยอนุโลม นั้น มีเจตนารมณ์ที่จะเร่งรัดการดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการชำระบัญชีพรรคการเมืองที่สิ้นสภาพ เลิกหรือยุบไปแล้วเสร็จโดยเร็ว เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องดำเนินการชำระสะสางการทำงานของพรรคการเมืองและจัดการใช้หนี้เงินและแจกจ่ายสินทรัพย์ของพรรคการเมือง^๒ ตามขั้นตอนที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีลักษณะเดียวกันกับกรณีการชำระบัญชีของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดให้ผู้ชำระบัญชีต้องดำเนินการโดยเร็วและให้มีการเรียกประชุมใหญ่เพื่อรายงานการดำเนินการชำระบัญชีหากใช้เวลาชำระบัญชีเกินกว่าหนึ่งปี^๓

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จึงเห็นว่า การกำหนดระยะเวลาชำระบัญชีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๙๖^๔ไว้ ก็เพื่อเป็นกรอบระยะเวลาเร่งรัด^๕ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการชำระบัญชีโดยเร็ว มิใช่เงื่อนไขเวลาที่จะทำให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถดำเนินการชำระบัญชีพรรคการเมืองต่อไปได้เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว ดังนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงยังต้องมีหน้าที่ดำเนินการชำระบัญชีพรรคไทยรักไทยต่อไปให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

^๒ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๒๕๐ หน้าที่ของผู้ชำระบัญชี คือชำระสะสางการทำงานของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้เสร็จไป กับจัดการใช้หนี้เงินและแจกจ่ายสินทรัพย์ของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น

^๓ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๒๕๕ ผู้ชำระบัญชีต้องทำบัญชีขึ้นโดยเร็วที่สุดที่เป็นวิสัยจะทำได้ ส่งให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบลงสำคัญว่าถูกต้อง แล้วต้องเรียกประชุมใหญ่

มาตรา ๑๒๖๗ ผู้ชำระบัญชีต้องทำรายงานยื่นไว้ ณ หอทะเบียนทุกระยะสามเดือนครั้งหนึ่งว่าได้จัดการไปอย่างใดบ้าง แสดงให้เห็นความเป็นไปของบัญชีที่ชำระอยู่นั้น และรายงานนี้ให้เปิดเผยแก่ผู้เป็นหุ้นส่วนและผู้ถือหุ้น และเจ้าหนี้ทั้งหลายตรวจดูได้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

มาตรา ๑๒๖๘ ถ้าการชำระบัญชียังคงทำอยู่โดยกาลกว่าปีหนึ่งขึ้นไป ผู้ชำระบัญชีต้องเรียกประชุมใหญ่ในเวลาสิ้นปีทุกปีนับแต่เริ่มทำการชำระบัญชี และต้องทำรายงานยื่นที่ประชุมว่าได้จัดการไปอย่างไรบ้าง ทั้งแถลงให้ทราบความเป็นไปแห่งบัญชีโดยละเอียด

๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

๕คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้เคยมีความเห็นทำนองเดียวกันนี้ตามบันทึก เรื่อง การอนุญาตให้บริษัท กอล์ฟ เพาเวอร์ เจนเนอเรชั่น จำกัด สร้างท่าเทียบเรือ ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือ ที่ นร ๑๖๐๑/๑๙๕ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ (เรื่องเสร็จที่ ๕๙/๒๕๔๔) และบันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาสิ้นสุดการจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนิติบุคคล ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๒๐ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๑ (เรื่องเสร็จที่ ๒๕๘/๒๕๕๑)

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๒