

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การเบิกจ่ายเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อชำระค่าประกาศโฆษณาในหนังสือพิมพ์อันเนื่องมาจากการชำระบัญชีของพรรคการเมืองที่สิ้นสภาพ เลิก หรือยุบ

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สต ๐๔๐๒/๔๖๙๘ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือ ด่วน ที่ ตผ ๐๐๔๐/๑๑๐๐ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๙ แจ้งว่า ตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้จัดส่งงบการเงินและเอกสารประกอบการบันทึกบัญชีของพรรคการเมืองที่สิ้นสภาพ เลิก หรือยุบ เพื่อให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการชำระบัญชีตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และตามมาตรา ๑๒๕๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้ผู้ชำระบัญชีต้องบอกกล่าวแก่ประชาชนโดยการประกาศโฆษณาในหนังสือพิมพ์ โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้ชำระบัญชีพรรคการเมืองได้ดำเนินการประกาศโฆษณาในหนังสือพิมพ์ตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗ จำนวน ๒๘ ครั้ง เป็นเงิน ๑๗๐,๘๕๐ บาท และปี ๒๕๕๙ จำนวน ๑ ครั้ง เป็นเงิน ๕,๓๕๐ บาท รวม ๒๙ ครั้ง จำนวน ๖๖ พรรค รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๗๖,๒๐๐ บาท โดยพรรคการเมืองที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการชำระบัญชีทั้ง ๖๖ พรรค ไม่มีสินทรัพย์คงเหลือ ณ วันชำระบัญชี จึงไม่มีเงินสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการชำระบัญชีพรรคการเมือง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้สำรองค่าใช้จ่ายค่าโฆษณาลงหนังสือพิมพ์ไปก่อน แต่เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีระเบียบหรือข้อบังคับอื่นใดที่กำหนดให้นำค่าใช้จ่ายดังกล่าวมาเบิกจ่ายได้ และเห็นว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวควรเป็นภาระของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการลงโฆษณาซึ่งถือเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการชำระบัญชีคืนให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑๗๖,๒๐๐ บาท

๒. คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๙ เห็นว่าประเด็นการสนับสนุนเงินดังกล่าวให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีประเด็นข้อกฎหมายในการเบิกจ่ายเงิน จึงขอให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติต่อไป

๓. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาประเด็นดังกล่าวประกอบกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็นดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๒๖๗ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓.๑ มาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ กำหนดให้พรรคการเมืองที่สิ้นสภาพ เลิก หรือยุบ ต้องส่งบัญชีและงบดุล รวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองสิ้นสภาพ เลิก หรือยุบ และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นภายในหกเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยให้หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่จนกว่าการชำระบัญชีจะแล้วเสร็จ และให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๒๒ หมวด ๕ ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด มาใช้บังคับกับการชำระบัญชีของพรรคการเมือง โดยอนุโลม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองสิ้นสภาพ เลิก หรือยุบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายได้กำหนดหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้าพรรคการเมืองกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ โดยกำหนดหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมืองในการจัดส่งบัญชีและงบดุล รวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมือง และกำหนดหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการชำระบัญชีพรรคการเมืองที่สิ้นสภาพ เลิก หรือยุบ ให้เสร็จสิ้น โดยกฎหมายมิได้กำหนดหน้าที่และความสัมพันธ์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเกี่ยวกับการชำระบัญชีไว้ ดังนั้น กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองจึงไม่มีหน้าที่เกี่ยวกับการชำระบัญชีพรรคการเมืองแต่อย่างใด

๓.๒ การจ่ายเงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ และข้อ ๑๖ แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารเงินและทรัพย์สินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับข้อ ๙ แห่งประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่ามิได้กำหนดให้มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อชำระบัญชีของพรรคการเมืองที่สิ้นสภาพ เลิก หรือยุบ และมีใช้รายจ่ายอื่น ๆ หรือการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เมื่อกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่มีหน้าที่เกี่ยวกับการชำระบัญชีพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ และมีใช้การจ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และประเภทรายจ่ายที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๗๓ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบกับข้อ ๑๖ แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารเงินและทรัพย์สินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองฯ และข้อ ๙ แห่งประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองฯ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเห็นว่า กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ไม่อาจเบิกจ่ายเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงขอหารือประเด็นข้อกฎหมายว่า กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองสามารถเบิกจ่ายเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๙๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการสิ้นสภาพ เลิก หรือยุบพรรคการเมือง โดยให้หัวหน้าพรรคการเมืองส่งบัญชี งบดุล และเอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองสิ้นสภาพ เลิก หรือยุบ และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นภายในหกเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการชำระบัญชีของห้างหุ้นส่วนและบริษัทตามบรรพ ๓ ลักษณะ ๒๒ หมวด ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าว มีเจตนารมณ์เพื่อให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องดำเนินการชำระสะสางการเงินของพรรคการเมืองและจัดการใช้หนี้เงินและแจกจ่ายสินทรัพย์ของพรรคการเมือง ซึ่งทำให้กระบวนการสิ้นสภาพ เลิก หรือยุบพรรคการเมืองเสร็จสิ้นลงไปด้วยความเรียบร้อย โดยหน้าที่ดังกล่าว เกิดจากการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้แจ้งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป อันเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการชำระบัญชีจึงตกเป็นภาระของนายทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและดำเนินการเกี่ยวกับการสิ้นสภาพ เลิก หรือยุบพรรคการเมือง ตามหมวด ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ ดังนั้น เมื่อการชำระบัญชีของพรรคการเมืองที่สิ้นสภาพ เลิก หรือยุบ มีค่าใช้จ่ายใด ๆ เกิดขึ้น แต่พรรคการเมืองที่สิ้นสภาพ เลิก หรือยุบนั้นไม่มีทรัพย์สินใดเหลืออยู่ จึงถือว่าอยู่ในความรับผิดชอบของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้องชดเชยค่าใช้จ่ายที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ออกไปก่อน และในกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวอยู่ในขอบข่ายของการสนับสนุนการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ก็อาจเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อกำหนดให้

^๑ มาตรา ๙๖ ในกรณีที่พรรคการเมืองสิ้นสภาพ เลิก หรือยุบ ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๙๒ (๒) ให้หัวหน้าพรรคการเมืองส่งบัญชีและงบดุลรวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองสิ้นสภาพ เลิก หรือยุบ และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นภายในหกเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียน ถ้าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีไม่เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ขอขยายเวลาได้อีกไม่เกินหกเดือน

ให้หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามวรรคหนึ่งยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่จนกว่าการชำระบัญชีจะแล้วเสร็จ แต่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในนามพรรคการเมืองที่สิ้นสภาพ เลิก หรือยุบ มิได้

ในการชำระบัญชี เมื่อได้หักหนี้สินและค่าใช้จ่ายแล้ว ยังมีทรัพย์สินเหลืออยู่เท่าใด ให้โอนให้แก่องค์การสาธารณกุศลตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง ถ้าในข้อบังคับพรรคการเมืองไม่ได้ระบุไว้ ให้ทรัพย์สินที่เหลือนั้นตกเป็นของกองทุน

ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๒๒ หมวด ๕ ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัดมาใช้บังคับกับการชำระบัญชีของพรรคการเมืองโดยอนุโลม

ค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นรายจ่ายอื่นตามข้อ ๑๖^๒ (๒) (จ) แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารเงินและทรัพย์สินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อ ๙^๓ (๙) แห่งประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๓^๔

^๒ข้อ ๑๖ เงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ดังนี้

(๑) รายจ่ายเพื่อการดำเนินงานในการบริหารงาน การดำเนินกิจกรรมและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับการจัดกิจการของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

(๒) รายจ่ายสนับสนุนพรรคการเมือง ได้แก่

(ก) ค่าใช้จ่ายอุดหนุนการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง

(ข) ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาพรรคการเมืองของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(ค) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการศึกษา วิจัย พัฒนา สืบค้น และดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง

(ง) การสนับสนุนค่าไปรษณียากร ค่าสาธารณูปโภค และด้านอื่น ๆ แก่พรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง

(จ) รายจ่ายอื่น ๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(๓) รายจ่ายในการดำเนินการเพื่อจัดหาผลประโยชน์ตามข้อ ๑๓

การใช้จ่ายเงินตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

^๓ข้อ ๙ การใช้จ่ายเงินกองทุนตามแผนการดำเนินงานของกองทุน ให้ใช้จ่ายได้ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองในทางการเมือง

(๒) การดำเนินการพัฒนาพรรคการเมืองของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๓) เป็นทุนในการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง

(๔) สนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง

(๕) การสนับสนุนค่าไปรษณียากร ค่าโทรศัพท์ ค่าโทรคมนาคม ค่าพิมพ์เอกสารเผยแพร่ ค่าเช่าสำนักงานพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมือง ค่าสาธารณูปโภค ค่าเช่าสถานที่จัดประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองหรือเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง และการอื่น แก่พรรคการเมืองเพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกันตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควร

(๖) การบริหารกองทุน

(๗) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๘) การส่งเสริมกระบวนการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๙) การอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

^๔มาตรา ๗๓ ให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมืองและการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมืองตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยกองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(๑) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่าย

(๒) เงินที่ได้รับมาจากกรมสรรพากรตามมาตรา ๕๘

(๓) เงินสนับสนุนสมทบจากรัฐตามมาตรา ๗๖

(๔) เงินค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ ได้ โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด หรือจะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๑๖^๕ แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารเงินและทรัพย์สินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองฯ และข้อ ๙^๖ แห่งประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองฯ เพื่อระบุค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้ชัดเจนก็ย่อมกระทำได้ ซึ่งในกรณีเช่นนั้นก็สมควรมีบทเฉพาะกาลเพื่อให้ครอบคลุมถึงการชำระหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบและประกาศดังกล่าวด้วย



(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๙

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น