

## ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๕๓

วันที่ ๙ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๓

## ประเด็นวินิจฉัย

กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ ผู้ถูกร้อง ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่

## ความเห็น

คดีนี้ อัยการสูงสุด ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องเนื่องจากกระทำการตามข้อห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๒) (๓) และมาตรา ๖๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๓) (๔) และ (๕) และมาตรา ๙๕

ส่วนกรณีที่ผู้ร้อง บรรยายในคำฟ้องระบุถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ ด้วยนั้น เห็นว่า การที่บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เมื่อบุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าว ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวและกรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสองและวรรคสาม เห็นว่ากรณีตามมาตรา ๖๘ นี้ อัยการสูงสุดมีอำนาจยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวเท่านั้น ไม่มีอำนาจขอให้ยุบพรรคการเมืองได้ การยื่นคำร้องของอัยการสูงสุด คดีนี้จึงเป็นกรณียื่นคำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ มิใช่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

พิเคราะห์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียน หรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๔ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุด พร้อมด้วยหลักฐาน เมื่ออัยการสูงสุดได้รับแจ้งให้พิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าอัยการสูงสุดเห็นสมควร ก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ถ้าอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้นายทะเบียนตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งโดยมีผู้แทนจากนายทะเบียนและผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการยื่นคำร้องได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่แต่งตั้งคณะกรรมการ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องเอง”

เห็นว่า เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๙๔ อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนหรือนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและตรวจสอบแล้วเห็นว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๔ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมือง

จากบทบัญญัติของมาตรา ๙๕ วรรคหนึ่งดังกล่าว เมื่อนายทะเบียนเห็นว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๙๔ มีเหตุที่จะถูกสั่งยุบพรรคการเมืองได้ จะต้องปฏิบัติตาม มาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง คือนายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องมีความเห็นแล้วเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นชอบด้วยก็ไม่อาจเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อขอยุบพรรคการเมืองได้ ในด้านตรงกันข้ามหากนายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นว่าไม่มีเหตุตามมาตรา ๙๔ ไม่มีเหตุที่จะยุบพรรคการเมือง นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจสั่งได้โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยเหตุผลที่ว่า การยุบพรรคการเมืองใดสมควรให้อยู่ในอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองแต่ผู้เดียว ควรให้มีการตรวจสอบกลับกรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง

คดีนี้มีข้อเรียกร้องขอให้ตรวจสอบการกระทำของพรรคผู้ถูกร้องว่ากระทำผิดมีเหตุที่จะต้องถูกยุบพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตั้งคณะอนุกรรมการวินิจฉัยเรื่องคัดค้านและปัญหาหรือข้อโต้แย้ง ดำเนินการสืบสวนสอบสวน คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนได้รายงานผลต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า ไม่พบมูลความผิดตามข้อกล่าวหาเห็นควรยุติเรื่อง จากนั้นได้มีการสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมจนเสร็จสิ้น

จากนั้นมีการประชุมในเรื่องนี้ในวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ แล้วมีความเห็นและมติดังนี้

๑. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า “ข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่า บริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) บริจาคเงินให้กับพรรคประชาธิปัตย์ตามที่กล่าวหา โดยข้อเท็จจริงฟังได้ว่า การจ่ายเงินให้บริษัท เมชโซอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด ตามที่กล่าวว่าเป็นเงินบริจาคนั้นเป็นการจ่ายตามโครงการจัดส่งเสริมกิจกรรมการตลาดเพื่อประชาสัมพันธ์บริษัท และผลิตภัณฑ์ของบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ตามสัญญาว่าจ้างระหว่างบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) กับบริษัท เมชโซอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด ตามรายงานโครงการ ๑๐ โครงการ รวม ๑๐ สัญญา โดยมีเอกสารหลักฐานทางบัญชีของบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) แสดงหลักฐานการทำงานตามสัญญาจ้างส่งประกอบการเบิกจ่ายเงิน การจ่ายดังกล่าวจึงไม่ใช่เงินที่บริจาคให้แก่พรรคประชาธิปัตย์ตามที่ผู้กล่าวหา ให้ยกคำร้องคัดค้าน....”

๒. นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นว่า “ส่งเรื่องให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕”

๓. นางสดศรี สัตยธรรม กรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นว่า “ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ ประกอบมาตรา ๙๔”

๔. นายสมชัย จึงประเสริฐ กรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า “การที่นายเกียรติอุดม เมนะสวัสดิ์ ส.ส.จว.อุดรธานี ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้พิจารณาดำเนินการต่อพรรค ปชป. และ กก.บห.พรรค ปชป. ซึ่งกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม พรบ. พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองมีความจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงโดยที่ระเบียบ กกต. ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน ฯ ครอบคลุมถึงการสืบสวนสอบสวนตาม พรบ.

พรรคการเมืองด้วย เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามข้อ ๑๙ (๑) ของระเบียบ กกต. ดังกล่าว ซึ่งกำหนดไว้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ดังนั้น กกต. จึงมีมติ ครั้งที่ ๔๘/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๓๐ เม.ย. ๕๒ แต่งตั้งคณะบุคคลเป็นคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนตามคำร้องดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพียงแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเท่านั้น เมื่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนชุดดังกล่าวดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและตรวจสอบหลักฐานต่าง ๆ สรุปรายงานผลการสอบสวนจนแล้วเสร็จ จึงต้องเสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อพิจารณาก่อนตาม พรบ. พรรคการเมือง มาตรา ๙๕ เมื่อนายทะเบียนพิจารณาจัดทำความเห็นเป็นประการใดแล้วจึงเสนอต่อ กกต. เพื่อขอความเห็นชอบต่อไป”

“กรณีที่นายทะเบียนเสนอเรื่องนี้ต่อ กกต. โดยที่ยังไม่ได้พิจารณาเสนอความเห็นก่อนนั้น จึงเป็นการข้ามขั้นตอนน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยวิธีปฏิบัติตามนัย มาตรา ๙๕ และ กกต. ไม่มีอำนาจก้าวล่วงไปวินิจฉัยแทนนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าจะดำเนินการอย่างไร คงมีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่เท่านั้น ฉะนั้น ในขั้นนี้เห็นควรให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตาม พรบ. พรรคการเมือง มาตรา ๙๕ ต่อไป”

๕. นายวิสุทธิ์ โปธิแทน กรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นว่า “ข้อเท็จจริงน่าเชื่อถือว่ามี การให้หรือบริจาคเงินจาก บริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ผ่านทางบริษัท เมชโซอะ บีซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด แล้วให้บริษัท เมชโซอะ บีซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด โดยนายประจวบ หรือนายคณาปติ สังขว ส่งเงินให้พรรคประชาธิปัตย์ผ่านบุคคลผู้เป็นญาติใกล้ชิดกับบุคคลผู้มีตำแหน่งหน้าที่สำคัญในพรรคประชาธิปัตย์บางคน เพื่อสนับสนุนการดำเนินการเลือกตั้งของพรรคประชาธิปัตย์ อันเป็นการให้หรือบริจาคเงินโดยวิธีการทางลับ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง จึงน่าเชื่อว่าพรรคประชาธิปัตย์โดยเฉพาะนายประดิษฐ์ ภัทรประสิทธิ์ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ รู้หรือควรรู้ในเรื่องที่มีขอบดังกล่าวว่ามีลักษณะเป็นการรับบริจาคโดยไม่เปิดเผย อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อ กฎหมายหรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๑ มาตรา ๖๖ (๓) และมาตรา ๘๖ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ มาตรา ๖๕

มาตรา ๙๔ (๔) (๕) และมาตรา ๑๑๔ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ ตามความเห็นของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเสียงข้างน้อย จึงเห็นควรส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย”

พิเคราะห์แล้ว จากความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ที่ประชุมมีมติด้วยเสียงข้างมากให้ส่งเรื่องให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตามมาตรา ๙๕ เพราะยังมีได้มีความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ถูกต้องเสียก่อน ตามความเห็นของนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ เอง ในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้งได้มีความเห็นว่าพรรคผู้ถูกร้องมิได้กระทำผิด ไม่มีเหตุที่จะต้องถูกยุบพรรคการเมืองแต่อย่างใดก็ดี ความเห็นนี้ก็ทำให้ความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ จึงถือว่านายทะเบียนพรรคการเมืองยังมีได้มีความเห็นในมติดังกล่าว

ต่อมาวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ นายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า “พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามที่คณะทำงานของนายทะเบียนพรรคการเมืองรวบรวมเพิ่มเติมจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนรวบรวมไว้เบื้องต้น อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญอันควรสู่การพิจารณามติของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงให้เสนอเรื่องนี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาด่วนโดยผ่านประธานกรรมการการเลือกตั้ง”

เห็นว่า ตามข้อความในหนังสือของนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าวว่านายทะเบียนพรรคการเมืองยังมีได้มีความเห็นอย่างใดเลยว่ามีเหตุที่จะยุบพรรคผู้ถูกร้อง กลับมีความเห็นว่า “เป็นเรื่องสำคัญอันควรสู่การพิจารณามติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง...” เพียงแต่เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญเท่านั้น และจากข้อความเบื้องต้นมีความเห็นว่า อาจมีการกระทำผิดตามมาตรา ๙๔ และเห็นว่าพรรคประชาธิปัตย์ อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ หรือไม่ก็ได้ เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองยังไม่มีความเห็นในเบื้องต้นก่อนแล้ว กรณีเหมือนกับการประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ คือนายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องพิจารณาให้ความเห็นเสียก่อน คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจะมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบตามความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่เสนอมา

เมื่อพิจารณาความเห็นของนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้งได้มีความเห็นว่าให้ยกคำร้อง เพราะพยานหลักฐานไม่พอฟังว่าพรรคประชาธิปัตย์รับบริจาคเงินจาก บริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) โดยหลีกเลี่ยงการรายงาน

การรับบริจาคเงิน หากจะถือว่าเป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองด้วยแล้วก็แสดงว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นว่าพรรคผู้ถูกร้องมิได้กระทำความผิด ไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ส่วนความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งบางคน มีความเห็นเหมือนกันว่า “ให้นายทะเบียน พรรคการเมืองแจ้งต่ออัยการสูงสุด พร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้อัยการสูงสุด ยื่นคำร้องเพื่อให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ต่อไป ตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐” มีข้อสังเกตว่ามีความเห็นต่างจากความเห็นครั้งแรก ทั้ง ๆ ที่ นายทะเบียนพรรคการเมืองยังมีได้มีความเห็นแต่อย่างใดเหมือนเช่นครั้งแรก

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว เมื่อไม่ปรากฏว่ามีความเห็นจากนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคผู้ถูกร้องกระทำการตามมาตรา ๙๔ อันจะมีเหตุให้ถูกยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๕ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ด้วยเสียงข้างมากเห็นชอบให้ นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งต่ออัยการสูงสุด พร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้อัยการสูงสุด ยื่นคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ จึงเป็นการข้ามขั้นตอนไม่ชอบด้วยวิธีปฏิบัติและ ไม่มีอำนาจที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบได้ ตามมาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จึงมีความเห็นให้ยกคำร้อง

นายสุรศักดิ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ