

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๖๒

วันที่ ๒๑ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง  
พรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง มีเหตุยกพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ประกอบมาตรา ๙๒ หรือไม่

ประเด็นที่สาม คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สี่ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

ข้อนี้ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า ผู้ร้องไม่มีการดำเนินการสืบสวนหรือไต่สวน และไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องรับทราบข้อกล่าวหาและชี้แจง กระบวนการยื่นคำร้องจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติกระบวนการขอให้สั่งยุบพรรคการเมืองกรณีปรากฏเหตุที่พรรคการเมืองมีการกระทำตามมาตรา ๙๒ ไว้สองลักษณะ ประการแรก ตามมาตรา ๙๒ ที่บัญญัติในวรรคหนึ่งว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ... (๓) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๗๒ หรือ มาตรา ๗๔ ...” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” และประการที่สอง ตามมาตรา ๙๓ ที่บัญญัติในวรรคหนึ่งว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๒ ให้นายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง มีอำนาจยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองได้ หากผู้ร้องมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีพรรคการเมืองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) - (๔) โดยผู้ร้องไม่จำเป็นต้องวางระเบียบกำหนดขั้นตอนกระบวนการพิจารณายื่นคำร้องขอให้สั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๒ ก็ได้ เพราะกระบวนการพิจารณาของผู้ร้องจะถูกกำหนดและต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ ส่วนกรณีตามมาตรา ๙๓ ที่นายทะเบียนซึ่งหมายถึงเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากจะดำเนินการเพื่อให้ผู้ร้องมีคำวินิจฉัยก็ชอบที่ผู้ร้องจะวางหลักเกณฑ์และวิธีการที่ให้นายทะเบียนต้องปฏิบัติเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมความเห็นเสนอต่อผู้ร้อง ซึ่งในข้อนี้พบว่าผู้ร้องได้ออกหลักเกณฑ์และวิธีการไว้แล้วตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ คดีนี้ การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่มีการสืบสวนก่อน เพราะเหตุผู้ร้องกล่าวอ้างว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องมีการกระทำตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) เกิดขึ้น โดยผู้ร้องมีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๒ ว่าผู้ถูกร้องกระทำการตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อไม่ปรากฏว่ากระบวนการพิจารณามีมติของผู้ร้องไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และการปฏิบัติของผู้ร้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ ในข้อที่

ผู้ร้องมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องมีการกระทำเข้าลักษณะมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) จึงไม่ใช่กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือความปรากฏต่อผู้ร้องและมีหลักฐานพอสมควรหรือข้อมูลเพียงพอที่จะสอบสวนต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ที่ผู้ร้องจะต้องให้มีการสืบสวนก่อนยื่นคำร้องตามระเบียบของผู้ร้อง ผู้ร้องเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ร้องย่อมมีดุลพินิจวินิจฉัยโดยอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องอย่างสมบูรณ์ที่จะพิจารณาหลักฐานใด ๆ ว่ามีเหตุจะต้องให้มีการสืบสวนต่อไปหรือไม่ ซึ่งหมายความว่าความในมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง หากผู้ร้องเห็นว่าการกระทำของพรรคการเมืองใดมีหลักฐานอันควรเชื่ออย่างเพียงพอที่จะไม่ต้องสืบสวนต่อไปโดยถือเป็นยุติในชั้นของผู้ร้อง ผู้ร้องย่อมยื่นคำร้องและถือตนเองเป็นคู่ความฝ่ายหนึ่งเพื่อนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการที่มีหลักประกันการให้ความเป็นธรรมในการต่อสู้คดีของคู่ความทุกฝ่ายได้ ผู้ร้องจึงมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ ดังนี้ การยื่นคำร้องของผู้ร้องจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑๓)

ประเด็นที่สอง มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ประกอบมาตรา ๙๒ หรือไม่

ข้อเท็จจริงได้ความตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม ความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบ ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ชื่อ “พรรคอนาคตใหม่” จัดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ ผู้ถูกร้องโดยมติของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง ทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๒ ฉบับ สัญญากู้ยืมเงินฉบับที่หนึ่ง ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ ข้อ ๑ ระบุว่า “ผู้ให้กู้ตกลงให้เงินแก่ผู้กู้ และผู้กู้ตกลงที่จะกู้เงินจากผู้ให้กู้ และชำระเงินให้กับผู้ให้กู้ ... จำนวนเงินต้นของเงินกู้เป็นเงินจำนวน ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยผู้กู้ได้รับต้นเงินกู้เรียบร้อยแล้วทั้งจำนวน ...” ข้อ ๒ ระบุว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ “๗.๕” ต่อปีของต้นเงินกู้ กำหนดส่งดอกเบี้ยทุกเดือนจนกว่าสัญญาสิ้นสุดลง ทั้งนี้ หากผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ผู้กู้ต้องรับผิดชอบในเบี้ยปรับวันละ ๑๐๐ บาท (หนึ่งร้อยบาท) จนกว่าผู้กู้

จะชำระต้นเงินกู้คงค้าง ดอกเบี้ยและเบี้ยปรับในงวดที่ผิดนัดเสร็จสิ้น” ข้อ ๓ ระบุว่า “ผู้กู้ตกลงจะชำระเงินกู้ตามสัญญาภายใน ๓ ปี...” และข้อ ๔ ระบุว่า “ในกรณีที่ผู้กู้ชำระต้นเงินกู้แต่บางส่วน คู่สัญญาตกลงว่า อัตราดอกเบี้ยตามข้อ ๒ ให้คำนวณจากต้นเงินกู้เท่าที่ผู้กู้ยังคงค้างชำระ” ต่อมาผู้ถูกร้องชำระเงินคืนตามสัญญากู้ยืมเงินรวม ๓ ครั้ง เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๒ ชำระเป็นเงินสดจำนวน ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ ชำระเป็นเงินสดจำนวน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท และวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๒ ชำระโดยการโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารกรุงศรีอยุธยา เลขที่ ๔๙๓-๑-๐๗๕๑๙-๙ จำนวน ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามลำดับ รวมเป็นเงินที่ชำระ ๗๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท สัญญากู้ยืมเงินฉบับที่สอง ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ข้อ ๑ ระบุว่า “ผู้ให้กู้ตกลงให้เงินแก่ผู้กู้ และผู้กู้ตกลงที่จะกู้เงินจากผู้ให้กู้ และชำระเงินคืนให้กับผู้ให้กู้ ... จำนวนเงินต้นของเงินกู้เป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สามสิบล้านบาท) โดยในวันทำสัญญานี้ ผู้กู้ได้รับเงินกู้เป็นเงินจำนวน ๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท (สองล้านเจ็ดแสนบาท) แล้ว ... ส่วนเงินกู้จำนวนที่เหลือตามสัญญานี้ผู้ให้กู้จะให้แก่ผู้กู้ในภายหลัง” ข้อ ๒ ระบุว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ “๒” ต่อปีของต้นเงินกู้เท่าที่ผู้กู้ยังคงค้างชำระ...” และข้อ ๓ ระบุว่า “ผู้กู้ตกลงจะชำระเงินกู้ตามสัญญานี้ภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่ทำสัญญานี้” ต่อมาผู้ถูกร้องชำระเงินกู้ยืมบางส่วนและดอกเบี้ยพร้อมเบี้ยปรับรวม ๓ ครั้ง ครั้งที่หนึ่ง ชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้พร้อมค่าเบี้ยปรับจำนวน ๕,๘๙๕,๒๐๐ บาท โดยออกเช็คสั่งจ่ายนายธนธร จิงรุ่งเรืองกิจ บัญชีกระแสรายวัน ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ครั้งที่สอง ผู้ถูกร้องชำระเงินกู้ยืมบางส่วนจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยออกเช็คสั่งจ่ายนายธนธร จิงรุ่งเรืองกิจ บัญชีกระแสรายวัน ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ครั้งที่สาม ผู้ถูกร้องชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้พร้อมค่าเบี้ยปรับจำนวน ๑,๔๔๙,๙๘๘.๐๔ บาท โดยออกเช็คสั่งจ่ายนายธนธร จิงรุ่งเรืองกิจ บัญชีกระแสรายวัน ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลและรับว่ามีการแก้ไขสัญญากู้ยืมเงินในส่วนดอกเบี้ยจากเดิม “รายเดือน” แก้ไขเป็น “รายปี”

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติรับรองไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามกฎหมายบัญญัติ โดยกฎหมายอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น บทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองของบุคคลซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทาง

เดียวกันเพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน ให้มีการบริหารเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการอาศัยความได้เปรียบทางการเงินของบุคคลใดเข้ามาเป็นผู้ครอบงำพรรคการเมืองแต่เพียงผู้เดียวจนสูญเสียความเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน การที่จะให้อุดมการณ์ของพรรคการเมืองเกิดมรรคผล พรรคการเมืองจึงมีเป้าหมายให้สมาชิกของพรรคเข้าไปใช้อำนาจทางการเมืองซึ่งในระบบรัฐสภาคือการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันจะนำไปสู่การเป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ และการเลือกฝ่ายบริหารแล้วนำแนวนโยบายของพรรคไปสู่การปฏิบัติหรือการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามกรอบกติกาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓ กำหนดการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยในแต่ละปีพรรคการเมืองต้องมีกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตาม (๑) ถึง (๕) ซึ่งในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองดังกล่าวของแต่ละพรรคการเมืองย่อมต้องมีค่าใช้จ่าย ดังนั้น พรรคการเมืองจึงต้องมีเงินทุนสำหรับประกอบกิจกรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งพรรคการเมืองของตน และต้องเป็นกิจกรรมที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติรับรองให้พรรคการเมืองอาจมีรายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมดังกล่าวนี้ได้ตามมาตรา ๖๒ โดยมีแหล่งที่มาของรายได้ ๗ ประเภท พรรคการเมืองอาจมีรายได้จากประเภทใดประเภทหนึ่งหรือหลายประเภทก็ได้ แต่พรรคการเมืองไม่อาจมีรายได้นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๒ เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายห้ามมิให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมอันมีลักษณะเป็นการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกันตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง

ประเด็นแห่งคดีนี้มีว่า การที่ผู้ถูกร้องกู้เงินจากนายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ที่บัญญัติว่า ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๗๒ มีความมุ่งหมายป้องกันมิให้เงินหรือทรัพย์สินซึ่งได้มาหรือมีที่มาไม่ชอบด้วยกฎหมายถูกนำไปใช้ในกิจกรรมทางการเมืองโดยวิธีการบริจาคให้เป็นรายได้ของพรรคการเมือง ซึ่งจะส่งผลให้พรรคการเมืองถูกใช้เป็นเครื่องมือของผู้บริจาคดังกล่าวหรือผู้บริจาคเข้ามามีอิทธิพล ครอบงำกิจกรรมของพรรคการเมืองเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากรัฐ การรับบริจาคในลักษณะนี้ถือว่าพรรคการเมืองเป็นผู้มีส่วนร่วมหรือสนับสนุนการกระทำผิดกฎหมาย

ซึ่งจะเป็นการทำลายความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองอีกด้วย พรรคการเมืองจึงมีหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างรอบคอบว่าการรับบริจาคฝ่าฝืนมาตรา ๗๒ หรือไม่ หากฝ่าฝืนพรรคการเมืองจะต้องไม่รับบริจาค แต่หากพรรคการเมืองรับบริจาคซึ่งเป็นการกระทำไปโดยรู้ข้อเท็จจริงที่มีการฝ่าฝืนดังกล่าว พรรคการเมืองนั้นจะถูกสั่งยุบ คณะกรรมการบริหารพรรคจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง และผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคนั้นจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกสั่งยุบตามมาตรา ๙๔ วรรคสอง นอกจากนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองนั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นตามมาตรา ๑๒๖

มีข้อที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า คำว่า “เงินกู้” จะอยู่ในความหมายของคำว่า “การบริจาคประโยชน์อื่นใด” หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ บัญญัตินิยามคำว่า “บริจาค” หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมือง นอกจากค่าธรรมเนียม และค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง บรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย สำหรับคำว่า “ประโยชน์อื่นใด” หมายความรวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับข้อห้ามเกี่ยวกับการกู้เงิน พรรคการเมืองอาจมีหนี้สินได้ และกฎหมายรับรู้ว่า พรรคการเมืองอาจสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองเมื่อมีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง (๖) ซึ่งแสดงโดยนัยว่า พรรคการเมืองย่อมมีอำนาจก่อหนี้ผูกพันตนเองได้ มูลหนี้ต้องมีที่มาหลายประการ เช่น การซื้อสินค้าหรือบริการ การจ้างแรงงาน การจ้างทำของ และย่อมหมายถึงการกู้ยืมเงินด้วยเช่นกัน หากการก่อหนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพรรคการเมือง การกระทำดังกล่าวก็ไม่ต้องห้ามตามกฎหมายดังนั้น เงินกู้โดยปกติทั่วไปจึงไม่ใช่การบริจาคประโยชน์อื่นใด และรวมทั้งไม่ใช่การบริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่พรรคการเมืองผู้กู้

ส่วนคำว่า “เงินกู้” จัดเป็นรายได้ของพรรคการเมือง หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้พรรคการเมืองอาจมี

รายได้ดังต่อไปนี้ (๑) เงินทุนประเดิมตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๒) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุง  
พรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับ (๓) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง  
(๔) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมือง (๕) เงิน  
ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค (๖) เงินอุดหนุนจากกองทุน (๗) ดอกผลและ  
รายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง เมื่อพิจารณาประกอบกับ  
มาตรฐานการบัญชี ฉบับที่ ๑๘ (ปรับปรุง ๒๕๖๐) เรื่องรายได้ ถือว่าเงินกู้เป็นเงินซึ่งผู้กู้มีภาระหน้าที่  
ต้องชำระคืน จึงมิใช่รายได้ และไม่อยู่ในความหมายของเงินบริจาค คดีนี้คงมีเพียงข้อที่จะต้องพิจารณาว่า  
การก่อมูลหนี้ของพรรคการเมืองเข้าลักษณะที่พรรคการเมืองได้รับการเอื้อประโยชน์ที่สามารถตีราคาเป็น  
ทรัพย์สินในลักษณะคำว่า “ประโยชน์อื่นใด” หรือไม่ กล่าวโดยเฉพาะการกู้ยืมเงิน หากมีการกู้ยืม  
ตามปกติทางการค้าของผู้ให้กู้ยืม เช่น การกู้ยืมเงินจากธนาคารซึ่งเป็นสถาบันการเงิน การกู้ยืมก็ไม่อาจถือว่า  
ผู้ให้กู้ยืมให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง จำนวนเงินที่ผู้กู้ยืมแม้จะมากน้อยเพียงใดก็จัดเป็นหนี้สิน  
ที่พรรคการเมืองจะต้องชำระตามข้อตกลง เงินที่ผู้กู้ยืมจึงไม่ใช่รายได้ แต่ในกรณีที่ผู้ให้กู้ยืมให้สิทธิพิเศษ  
แล้วสามารถตีราคาเป็นตัวเงินมีมูลค่าได้ เช่น การคิดดอกเบี้ยน้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาด  
มูลค่าที่ได้ดังกล่าวจะต้องพิจารณาว่าเกิดจากการได้รับสิทธิพิเศษเพื่อวัตถุประสงค์ใด หากมีเจตนาที่จะให้  
พรรคการเมืองได้รับประโยชน์ซึ่งแตกต่างจากผู้กู้หรือลูกค้ารายอื่นอย่างมีนัยสำคัญ ประโยชน์ที่ได้รับจาก  
การเสียดอกเบี้ยน้อยลงอาจถือว่าเป็นการบริจาคประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองด้วยเช่นกัน

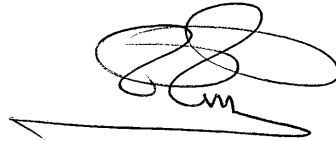
ข้อเท็จจริงกรณีตามคำร้องนี้ ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องกู้เงินจากนายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้า  
พรรคผู้ถูกร้องโดยทำสัญญารวมสองฉบับ ในสัญญาระบุไว้ชัดเจนเกี่ยวกับการได้รับเงินกู้ ระยะเวลาการ  
ชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ยตลอดจนเบี้ยปรับกรณีผิดนัดชำระหนี้ และมีการชำระเงินกู้บางส่วน รวมทั้ง  
ดอกเบี้ย และเบี้ยปรับ ประเด็นที่ต้องพิจารณาจึงมีว่าการกู้ยืมเงินเป็นไปทางปกติทางการค้าไม่มีลักษณะ  
เป็นการบริจาคเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคผู้ถูกร้อง หรือไม่ เห็นว่า การกู้เงินอันเป็น  
ประเด็นของคดีนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง จึงต้องฟังว่าสัญญากู้ยืมเงิน  
เกิดขึ้นจากความสมัครใจของคู่สัญญา เนื่องจากเป็นกรณีของพรรคการเมืองทำนิติกรรมทางแพ่ง  
กับบุคคลภายนอก แม้วานายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ จะมีฐานะเป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องซึ่งมีสถานะเป็น  
คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องก็ตาม ผู้ถูกร้องต้องผูกพันที่จะชำระเงินกู้ในความหมายของคำว่าหนี้สิน  
ของพรรคจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้นเช่นเดียวกันกับกรณีที่พรรคการเมืองก่อหนี้จากมูลหนี้ในเรื่องอื่น  
การกู้ยืมเงินของผู้ถูกร้องไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงว่ากระทำไปโดยไม่สุจริต ผู้ถูกร้องรายงานงบการเงิน  
ประจำปีตามที่กฎหมายกำหนดแก่ผู้ร้องเพื่อให้มีการตรวจสอบ และสาธารณชนสามารถตรวจสอบรับรู้

เรื่องการกู้เงินดังกล่าวอย่างเปิดเผย อันแสดงถึงความโปร่งใสของการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ในประเด็นเรื่องการกู้ยืมเงินของผู้ถูกร้อง จึงมิใช่กรณีการทำนิติกรรมอำพรางตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง ผู้ร้อง ไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่านายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องได้ให้ประโยชน์แก่ พรรคผู้ถูกร้องในเรื่องการได้รับส่วนลดดอกเบี้ยแตกต่างจากอัตราดอกเบี้ยปกติหากพรรคผู้ถูกร้องกู้ยืมเงิน จากสถาบันการเงินแล้วจะต้องเสียดอกเบี้ยจำนวนสูงกว่า แล้วพรรคผู้ถูกร้องได้รับส่วนลดดังกล่าวโดยถือว่าเป็นการบริจาคที่จะต้องนำไปรวมกับการบริจาคของนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ในปี ๒๕๖๒ แล้วมีมูลค่า เกินสิบล้านบาทตามมาตรา ๖๖ อันจะทำให้หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องมีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายอย่างมี นัยสำคัญ สัญญากู้เงินฉบับแรกวงเงินกู้ ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท คิดดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ซึ่งไม่พบว่าอัตราดอกเบี้ยที่ตกลงกันแตกต่างจากอัตราดอกเบี้ยตามท้องตลาดที่สถาบันการเงินคิดจากลูกค้า แต่อย่างไร ส่วนในสัญญาฉบับที่สอง วงเงินกู้จำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท คิดดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒ ต่อปี ในสัญญาฉบับนี้มีการคิดดอกเบี้ยแตกต่างจากสัญญาฉบับแรกอย่างมีนัยสำคัญ และถือได้ว่าเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคผู้ถูกร้องที่จะไม่ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ประโยชน์ ตอบแทนที่เป็นส่วนลดจำนวนร้อยละ ๕.๕ ต่อปีในส่วนนี้ จึงถือว่าเป็นการบริจาคประโยชน์อื่นใด ที่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ให้แก่พรรคการเมืองได้ แต่เมื่อไม่มีข้อเท็จจริงจากผู้ร้องที่เชื่อว่าจำนวนเงิน ดังกล่าวเมื่อรวมกับเงินอื่นใดที่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ บริจาคให้พรรคผู้ถูกร้อง มีจำนวนเกินกว่า ที่กำหนดในมาตรา ๖๖ จึงไม่มีข้อที่ผู้ถูกร้องหรือนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ มีการกระทำฝ่าฝืน ต่อกฎหมายเกิดขึ้น ส่วนข้อที่ถือว่าการให้ส่วนลดดอกเบี้ยเป็นการบริจาคประโยชน์อื่นใดซึ่งพรรคผู้ถูกร้อง จะต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการได้มาของเงินบริจาคมานั้น เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รายงานงบการเงินประจำปีแก่ผู้ร้องแล้ว ประกอบกับเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องและนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ไม่มีเจตนาใดที่จะปกปิดการบริจาคในเรื่อง ดังกล่าวเพราะมีความเห็นที่แตกต่างออกไปว่าการให้กู้เงินแก่พรรคการเมืองสามารถกระทำได้โดยสุจริต จึงไม่มีข้อที่ควรตำหนิหรือกล่าวหาว่ามีการกระทำฝ่าฝืนต่อกฎหมายเกิดขึ้นเพราะไม่มีแนวการวินิจฉัย ในเรื่องนี้มีมาเป็นปฐมไว้ก่อนแล้ว เมื่อพยานหลักฐานที่ผู้ร้องกล่าวอ้างไม่มีน้ำหนักเพียงพอให้รับฟัง ตามคำร้อง จึงไม่มีเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำขอสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง อีกต่อไป

ในการพิจารณาประเด็นที่สามและประเด็นที่สี่ เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ ฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกร้อง มีการกระทำตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) เกิดขึ้น จึงไม่มีเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นที่สามและประเด็นที่สี่อีกต่อไปเช่นกัน



อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า กรณีไม่มีเหตุที่จะส่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) เมื่อวินิจฉัยดังนี้แล้ว คำขออื่นจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย



(นายชัย ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ