

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายจรูญ ภัคธีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๕๓

วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ การกระทำของผู้ถูกร้องตามคำร้องอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

ประเด็นที่ ๓ ผู้ถูกร้องใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นไปตามโครงการที่ได้รับอนุมัติ หรือไม่

ประเด็นที่ ๔ ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง หรือไม่

ประเด็นที่ ๕ กรณีมีเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคจะต้อง ถูกตัดสิทธิหรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ เรื่อง การแก้ไขประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๕ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ อย่างไร

เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยคดีเป็นไปตามลำดับที่เหมาะสม จึงเห็นควรวินิจฉัยในประเด็นที่ ๒ ก่อน

ประเด็นที่ ๒ การกระทำของผู้ถูกร้องตามคำร้องอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

ผู้ร้องกล่าวหาว่า ผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอันเป็นเหตุให้ต้องถูกยุบพรรคในช่วงเวลา ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๔๘ ในช่วงเวลาดังกล่าวอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ในขณะที่ยื่นคำร้อง ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ แทนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เห็นว่า ในส่วนของสารบัญญัติเกี่ยวกับเหตุที่จะให้ยุบพรรคการเมืองในคดีนี้ จะต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุเป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๗/๒๕๕๐

การนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาพิจารณา วินิจฉัย นั้น หมายถึงการพิจารณาวินิจฉัยในส่วนที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติเท่านั้น กล่าวคือ หมายถึง บทบัญญัติที่กำหนดว่า การกระทำใดเป็นความผิดหรือกำหนดข้อห้ามหรือข้อบังคับในการปฏิบัติ แต่ในส่วน ที่เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติจะต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีเนื้อความแตกต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ในข้อสำคัญ กล่าวคือ มาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนฯ จะต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุน “ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒” ซึ่งมีมาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๓ เท่านั้นที่บัญญัติเป็นบทบังคับให้พรรคการเมืองปฏิบัติต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ที่บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุน “ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ และส่วนที่ ๕”

ที่ผู้ร้องอ้างว่า บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองมาตรามีเนื้อความเหมือนกันนั้น จึงเป็นความเข้าใจกฎหมายที่คลาดเคลื่อนของผู้ร้องเอง

ประเด็นที่ ๑ กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

การร้องขอให้ยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มี ๒ กรณี แยกต่างหากจากกัน กล่าวคือ

(๑) กรณีพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๙๔ นายทะเบียน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแจ้งต่ออัยการสูงสุดให้ยื่นคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นได้ ตามมาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง

(๒) กรณีพรรคการเมืองใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย หรือไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๔๒ นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นได้ตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง

คดีนี้ ผู้ร้องได้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคประชาธิปัตย์ผู้ถูกร้องในกรณีที่สอง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ โดยอ้างว่า ผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ ที่บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมือง ให้เป็นไปตามกฎหมาย และต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินนั้นให้ถูกต้อง ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๓ กฎหมายกำหนด หลักเกณฑ์ไว้ในวรรคสองว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เมื่อปรากฏเหตุว่าพรรคการเมืองใดกระทำการฝ่าฝืน มาตรา ๘๒ อันเป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบตามมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง เมื่อนายทะเบียน พรรคการเมืองทราบว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้น ไม่ว่าจะนายทะเบียนจะทราบเองหรือบุคคลใดแจ้งให้ทราบก็ตาม

ย่อมเป็นอำนาจของนายทะเบียนที่จะพิจารณาในเบื้องต้นว่า มีการกระทำอันเป็นเหตุให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบหรือไม่

อำนาจในการที่จะพิจารณาในเบื้องต้นว่า พรรคการเมืองใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ หรือไม่ นั้น เป็นอำนาจเฉพาะตัวของนายทะเบียน หากนายทะเบียนพิจารณาแล้วเห็นว่า พรรคการเมืองใดกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ ย่อมเป็นกรณีที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน พรรคการเมืองแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของนายทะเบียนที่จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองนั้นต่อไป การที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ก็เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องสำคัญเช่นนี้ เป็นไปโดยความรอบคอบ

การที่กฎหมายให้การพิจารณาในเบื้องต้นว่า พรรคการเมืองใดมีการกระทำฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ หรือไม่ เป็นอำนาจของนายทะเบียน นั้น เนื่องจากกรณีตามมาตรา ๘๒ เป็นเรื่องของการกำกับดูแล การใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองให้ถูกต้อง รวมทั้งการปฏิบัติงานทางเอกสาร การจัดทำเอกสารให้ถูกต้อง การทำรายงานให้ถูกต้อง อันเป็นงานประจำตามปกติ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของนายทะเบียน พรรคการเมืองที่จะต้องดูแลให้พรรคการเมืองปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนที่จะเป็นผู้ตรวจสอบเป็นประจำอยู่แล้ว มาตรา ๘๓ จึงบัญญัติให้นายทะเบียนเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ซึ่งต่างจากการกระทำตามมาตรา ๘๔ ที่เป็นการกระทำในเรื่องที่ร้ายแรงกว่า มาตรา ๘๕ จึงบัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้อัยการสูงสุดซึ่งมีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย เป็นผู้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาของนายทะเบียน กฎหมายมิได้บังคับว่า จะต้องพิจารณาด้วยตนเอง นายทะเบียนจึงมีอำนาจที่จะแต่งตั้งหรือขอความเห็นจากผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้ รวมถึงการขอความเห็นจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก็สามารถทำได้ แต่การตัดสินใจในขั้นนี้ ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้องพิจารณาและมีความเห็นก่อนว่า มีเหตุที่จะยุบพรรคการเมืองหรือไม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งแม้จะเป็นองค์กรที่ใหญ่กว่านายทะเบียน ก็ไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาด

ในเบื้องต้นว่า มีเหตุที่จะต้องยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๘๒ หรือไม่ คงมีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบตามที่นายทะเบียนเสนอเท่านั้น

จากคำร้องของผู้ร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและคำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายของผู้ถูกร้อง ประกอบกับคำร้องคัดค้านคำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายของนายอภิชาติ สุจริตานนท์ นายทะเบียนพรรคการเมือง ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๒ กรมสอบสวนคดีพิเศษและนายเกียรติอุดม เมนะสวัสดิ์ ได้แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ตรวจสอบว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ รวม ๒ กรณี คือ (๑) การที่บริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) จ่ายเงินค่าจ้างทำสื่อโฆษณาให้กับบริษัท เมชไซอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด เป็นการอำพรางการบริจาคเงินของบริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ให้กับผู้ถูกร้อง และ (๒) การใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองของผู้ถูกร้องไม่เป็นไปตามกฎหมายและรายงานการใช้จ่ายเงินไม่ตรงตามความเป็นจริง

หลังจากได้รับแจ้งแล้ว ได้มีการนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งตั้งแต่วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้ตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าวเพื่อรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ โดยมี นายอิศระ หลิมศิริวงษ์ เป็นประธาน

คณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ทำการสอบสวนและตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นว่าผู้ถูกร้องมิได้กระทำความผิดทั้งสองประเด็น โดยมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ในประเด็นที่สอง ซึ่งเป็นมูลกรณีของคดีนี้ และได้รายงานผลการสืบสวนสอบสวนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุมพิจารณารายงานของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน แล้วมีมติด้วยเสียงข้างมาก ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตามมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ไม่เกี่ยวกับมูลคดีนี้ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๘๓

ในการลงมติดังกล่าว นายอภิชาติ สุจริตานนท์ ในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นกรรมการเสียงข้างน้อย มีความเห็นและลงมติทั้ง ๒ กรณีว่า

(๑) ข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่า บริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) บริจาคเงินให้ผู้ถูกร้อง และ

(๒) กรณีการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามกฎหมายและรายงานการใช้จ่ายเงินไม่ตรงตามความเป็นจริง ซึ่งเป็นกรณีตามคำร้องในคดีนี้ นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ มีความเห็นว่า “จากการตรวจสอบรายงานเอกสารการใช้จ่ายเงินของพรรคประชาธิปัตย์ ตามข้อมูลที่ผู้ตรวจสอบบัญชีบริษัท สำนักสอบบัญชีทรัพย์อนันต์ จำกัด ไม่พบความผิดปกติในระบบเอกสารแต่อย่างใด จึงเชื่อตามเอกสารที่ผ่านการตรวจสอบตามระบบแล้วว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้ใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนไปตามวัตถุประสงค์จริง ประกอบกับจากพยานหลักฐานการสอบสวนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งได้ชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร คำให้การของนายปกครอง สุนทรสุทธิ ที่ให้การแทนพลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ อดีตประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบกับพยานเอกสารรับฟังได้ว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้นำเงินสนับสนุนพรรคการเมืองจำนวนดังกล่าว ใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยมีการขอปรับโครงการ และได้รับการอนุมัติแล้ว จึงเป็นการเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของผู้กล่าวหา จึงให้ยกคำร้องคัดค้านตามความเห็นของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน”

หลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติดังกล่าวแล้ว นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเสียงข้างมาก โดยมีหม่อมหลวงประทีป จรูญโรจน์ เป็นประธานกรรมการ ซึ่งการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายนั้น นายทะเบียนย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ประธานคณะกรรมการตรวจสอบฯ ได้สรุปข้อเท็จจริงพร้อมความเห็น เสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ในวันเดียวกันนั้น นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ได้บันทึกความเห็นไว้ท้ายหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบฯ เอกสารหมายเลข ร ๑๓ ว่า “พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามที่คณะทำงานของนายทะเบียนฯ รวบรวมเพิ่มเติมจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนรวบรวมไว้ในเบื้องต้น อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ อันควรสู่การพิจารณามีมติของคณะกรรมการ

การเลือกตั้ง จึงให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาด่วน โดยผ่านประธานกรรมการการเลือกตั้ง” ทั้งยังปรากฏจากเอกสารสรุปมติคณะกรรมการการเลือกตั้ง เอกสารหมาย ร ๑๔ และคำวินิจฉัยสั่งการ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เอกสารหมาย ร ๑๕ ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นเพียงว่า “อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ก็ได้” เท่านั้น

นายอภิชาติ สุจริตตานนท์ ในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง ได้เรียกประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ โดยได้นำผลการตรวจสอบของคณะกรรมการดังกล่าว เสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติสำหรับกรณีตามคำร้องในคดีนี้ โดยมีมติเป็นเอกฉันท์ ให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง และมติเสียงข้างมาก ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามมาตรา ๙๕ โดยนายอภิชาติ สุจริตตานนท์ ในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นส่วนตัวตามที่ลงมติว่า “ให้นายทะเบียนพรรคการเมือง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง”

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุมกันอีกครั้ง โดยนายทะเบียนพรรคการเมืองในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้งมิได้เข้าร่วมประชุมด้วย ที่ประชุม ได้มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ โดยถือว่า ความเห็นส่วนตัวของนายอภิชาติ สุจริตตานนท์ ที่ลงมติไว้ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ เป็นความเห็นของนายทะเบียน

จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ความเห็นของประธานกรรมการการเลือกตั้งที่ลงมติไว้ เป็นคำวินิจฉัยส่วนตัว ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ นั้น เป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่

เห็นว่า ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง จะบัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวก็บัญญัติแยกอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ต่างหากจากกัน และบางกรณีจะบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะร่วมมือหรือถ่วงดุลกัน กรณีที่บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่น ตามมาตรา ๗๔ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมือง ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน และพัฒนาพรรคการเมือง กรณีมาตรา ๘๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนกรณีที่บัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองผู้เดียว เช่น ตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง หรือมาตรา ๔๑ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาหนังสือแจ้งเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง เป็นต้น สำหรับกรณีที่บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะร่วมกันหรือถ่วงดุลกัน เช่น ตามมาตรา ๙๒ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีพรรคการเมืองมีเหตุต้องเลิก ถ้าเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองจริง ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สั่งเลิกพรรคการเมืองนั้น หรือมาตรา ๙๓ วรรคสอง กรณีการดำเนินการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองเนื่องจากพรรคการเมืองมีเหตุตามวรรคหนึ่ง เช่น ไม่ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๒ เป็นต้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ต่างหากจากประธานกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งที่ต่างกัน จึงมีภาระหน้าที่แตกต่างกันด้วย ปัจจัยที่จะนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาใด ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับตำแหน่งหน้าที่ที่ดำรงอยู่ในขณะนั้นว่า มีภาระหน้าที่อย่างไร การที่กฎหมายบัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้วินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิดตามมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ ก็เนื่องมาจากนายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่ดูแลการปฏิบัติของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นผู้ที่ทราบรายละเอียดการปฏิบัติของพรรคการเมืองเป็นอย่างดี

ส่วนประธานกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพรรคการเมือง คงมีอำนาจเพียงตรวจสอบความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองว่ามีเหตุผลสมควรหรือไม่ ประเด็นการวินิจฉัยจึงต่างกันสาระสำคัญ

ถึงแม้ว่าในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ได้ทำความเห็นไว้ ๒ ความเห็น คือ ความเห็นตามที่เกษียณสั่งให้นำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยระบุไว้ชัดเจนว่า เป็นความเห็นในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ส่วนความเห็นในการลงมติในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เป็นการออกความเห็นในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง ข้อเท็จจริงดังกล่าวย่อมแสดงว่า ในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ นายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นเพียงว่า “อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ อันควรสู่การพิจารณามติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง” ซึ่งมีได้เกี่ยวกับการกระทำตามมาตรา ๘๒ และมาตรา ๙๓ แต่อย่างไร

ส่วนการที่นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ได้ทำความเห็นส่วนตัวในการลงมติเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ เป็นการกระทำในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง ความเห็นของนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในการลงมติดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของมติที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะร่วมลงมติในการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การลงมติดังกล่าวจึงแตกต่างจากการเกษียณสั่งให้นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ได้มีความเห็นเช่นนั้นก่อนแล้ว จึงเสนอความเห็นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบ ความเห็นของนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในการลงมติในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมือง เพราะหากจะถือเช่นนั้น ก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ได้เคยลงมติในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้งไปก่อนหน้านี้แล้วในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ ว่า ผู้ถูกร้องได้นำเงินสนับสนุนพรรคการเมืองไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยมีการขอปรับโครงการและได้รับการอนุมัติแล้ว ซึ่งก็หาได้ถือว่า ความเห็นในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองแต่ประการใดไม่

อนึ่ง การที่กฎหมายบัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมือง เป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมหมายความว่า ประธานกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญฉันทใด การทำความเห็นส่วนตัวของนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะประธาน กรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ จึงมิใช่การทำความเห็นของนายทะเบียน พรรคการเมืองฉันทนั้น

นอกจากนี้ การเขียนสั่งของนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามที่ปรากฏในบันทึกข้อความ เอกสารหมายเลข ร ๑๓ นั้น ก็ได้เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดหรือเป็นความเห็น ของนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ต้องถูกยุบพรรคหรือไม่ แต่เป็นเพียง การเสนอเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาว่า อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ หรือไม่ก็ได้ เท่านั้น ทั้งการกระทำตามมาตรา ๙๔ ก็ได้เกี่ยวกับการใช้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองผิดกฎหมาย หรือการรายงานการใช้เงินไม่ตรงตามความเป็นจริง อันจะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ ที่จะเป็นเหตุให้ยุบ พรรคการเมืองตามมาตรา ๙๓ แต่อย่างไร เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองยังมิได้มีความเห็นให้ยุบพรรค ผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ การให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ จึงเป็นการกระทำ ที่ผิดขั้นตอนของกฎหมายในส่วนสาระสำคัญ จึงไม่มีผลทางกฎหมายที่จะให้นายทะเบียนพรรคการเมือง มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องได้

กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่ ๓ ผู้ถูกร้องใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนา พรรคการเมือง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นไปตามโครงการที่ได้รับอนุมัติ หรือไม่

มาตรา ๖๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมือง ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐและยังบัญญัติให้ พรรคการเมืองต้องทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปีปฏิทินยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป

บทบัญญัติมาตรา ๖๒ ดังกล่าว ที่บังคับให้พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ นั้น ปรากฏว่า ในส่วนที่ ๒ มีบทบัญญัติมาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๓ เท่านั้น ที่บัญญัติให้พรรคการเมืองปฏิบัติ คือ มาตรา ๕๙ บัญญัติให้พรรคการเมืองใช้จ่ายเงินสนับสนุนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของเงินสนับสนุนที่ได้รับ เพื่อการบริหารพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง การหาสมาชิกเพิ่ม การใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และการให้ความรู้แก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป หากได้มีบทบัญญัติห้ามพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นมูลเหตุแห่งคดีนี้แต่อย่างใด

ส่วนมาตรา ๖๓ นั้นเป็นเพียงบทลงโทษในกรณีที่พรรคการเมืองมิได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ โดยบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่า หากพรรคการเมืองใดฝ่าฝืนบทมาตราดังกล่าว จะต้องคืนเงินสนับสนุนที่ได้รับไปเท่านั้น

คดีนี้ ผู้ร้องอ้างว่า ผู้ถูกร้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งไว้ โดยให้เหตุผลว่า จัดทำป้ายก่อนได้รับอนุมัติให้ปรับเปลี่ยนวงเงินและขนาดของป้ายไม่ตรงตามโครงการที่ได้รับอนุมัติ

เห็นว่า การจัดทำป้ายก่อนได้รับอนุมัติให้ปรับเปลี่ยนวงเงินก็ดี ขนาดป้ายไม่ตรงตามที่ได้รับอนุมัติก็ดี ก็มีใช้การกระทำที่ฝ่าฝืนต่อมาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๓ แต่อย่างใด จึงมิใช่เหตุที่จะต้องยุบพรรคตามมาตรา ๖๒

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงในคดี รับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องได้ทำสัญญาว่าจ้างให้จัดทำป้ายตามโครงการและมีการจัดทำป้ายครบจำนวนจริง ทั้งยังได้จ่ายเงินที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เพื่อจัดทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ทางหลวง (บิลบอร์ด) และป้ายประชาสัมพันธ์ (ฟิวเจอร์บอร์ด) ไปจริง โดยป้ายที่มีปัญหาในคดีนี้ คือป้ายฟิวเจอร์บอร์ด ซึ่งมีงบประมาณการจัดทำทั้งสิ้น ๔๐,๓๐๒,๓๐๐.๗๖ บาท ผู้ถูกร้องได้จ่ายเงินที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้แก่ผู้รับจ้างจัดทำป้ายดังกล่าว และผู้จำหน่ายวัตถุดิบไปครบจำนวน ๒๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนที่เหลือ ๑๓,๓๐๒,๓๐๐.๗๖ บาท ผู้ถูกร้องเป็นผู้掏เงินเอง

อนึ่ง การจัดทำป้ายก่อนได้รับการอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงวงเงินก็ดี ขนาดของป้ายไม่ตรงตามที่แจ้งไว้โดยขนาดลดลงจาก ๑.๓ x ๓.๔ เป็น ๑.๒ x ๓.๔ ก็นับ เป็นเพียงรายละเอียดเล็กน้อยในการดำเนินการเท่านั้น มิใช่สาระสำคัญอันจะทำให้การจัดทำป้ายไม่ตรงตามโครงการที่ได้รับอนุมัติ

สาระสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือ มีการจัดทำป้ายตามที่ได้รับอนุมัติไปจริงหรือไม่ และได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนจริงตามจำนวนที่ได้รับอนุมัติหรือไม่

การพิจารณาว่า มีการทำป้ายตามที่ได้รับอนุมัติจริงหรือไม่ และมีการจ่ายเงินจริงหรือไม่ เป็นปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งในเบื้องต้นรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องได้รับอนุมัติให้ทำป้ายฟิวเจอร์บอร์ด จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ ป้าย โดยผู้ที่รับทำป้ายให้ผู้ถูกร้อง มี ๒ คน คือ นายประจวบ สังขาว และ นางสาววาสนี ทองเจือ ซึ่งทั้งนายประจวบ สังขาว และนางสาววาสนี ทองเจือ ยอมรับว่า ได้รับจ้างทำป้ายให้กับผู้ถูกร้องจริง โดยนายประจวบ สังขาว ให้การไว้กับพนักงานสอบสวน กรมสอบสวนคดีพิเศษว่า “ข้าฯ ยังทำป้ายหาเสียงให้กับผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์จำนวน ๓๖๖ เขตอีก ผู้สมัครจำนวน ๓๖๖ คน” และ “จำนวนป้ายฟิวเจอร์บอร์ดของผู้สมัครแต่ละเขต ข้าฯ ต้องผลิตให้ได้จำนวน ๒๕๐ - ๓๐๐ แผ่น ในราคาแผ่นละประมาณ ๒๖๐ กว่าบาท เริ่มผลิตตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๗” และยังได้เบิกความตอบคำถามของผู้แทนผู้ถูกร้อง ยอมรับว่าได้รับทำป้ายให้ผู้ถูกร้องจริง สำหรับนางสาววาสนี ทองเจือ ให้การยอมรับในบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็น ว่า ได้รับจ้างทำป้ายให้กับผู้ถูกร้อง จำนวน ๕๐,๐๐๐ แผ่น ในราคาแผ่นละ ๑๘๐ บาท

พยานทั้งสองปากเป็นพยานของผู้ร้องและเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ข้อเท็จจริงที่ยืนยันว่า ได้รับจ้างทำป้ายจริง จึงน่าเชื่อถือ เมื่อพิจารณาประกอบกับพยานของผู้ถูกร้องที่ยืนยันตรงกันว่า ได้มีการทำป้ายฟิวเจอร์บอร์ดตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองจริง โดยผู้ร้องไม่มีพยานหลักฐานนำสืบให้เห็นเป็นอื่น ข้อเท็จจริงจึงฟังเป็นยุติได้ว่า ผู้ถูกร้องได้ว่าจ้างให้จัดทำป้ายตามที่ได้รับอนุมัติจริง

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปตามข้อกล่าวหาของผู้ร้องคือ นายประจวบ สังขาว ได้ใช้เงินของบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ในการจัดทำป้าย และเมื่อนายประจวบ สังขาว ได้รับเงินค่าทำป้ายจากผู้ถูกร้อง จำนวน ๒๓,๙๘๖,๗๒๕ บาท แล้ว นายประจวบ สังขาว ได้ส่งจ่ายเงินกลับไปให้กับผู้ถูกร้องหรือผู้บริหารของผู้ถูกร้องหรือไม่

เห็นว่า ประเด็นการใช้จ่ายเงินทำป้าย เป็นเงินจากบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) หรือไม่ นั้น ข้อเท็จจริงในสำนวนปรากฏจากคำเบิกความของนายประชัย เลี้ยวไพรัตน์ ที่ให้การยืนยันว่า เงินที่จ่าย

ให้กับบริษัท เมชโซอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด นั้น ไม่ใช่เงินบริจาคให้ผู้ถูกร้อง แต่ยืนยันว่าเป็นเงินค่าจ้างในการทำโฆษณาประชาสัมพันธ์ ซึ่งนายประจวบ สังขาว ก็เบิกความว่า เงินที่ใช้ในการทำป้ายให้ผู้ถูกร้อง มิใช่เงินที่ได้จากบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) แต่เป็นเงินในธุรกิจของบริษัท คำเบิกความของนายประจวบ สังขาว นี้ ถึงแม้จะขัดแย้งกับคำให้การที่เคยให้ไว้ต่อพนักงานสอบสวน กรมสอบสวนคดีพิเศษ แต่ก็มีน้ำหนักน่าเชื่อถือ เพราะได้เบิกความในศาล โดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และต่อหน้าคู่ความทั้งสองฝ่ายซึ่งมีโอกาสซักถามได้อย่างเต็มที่

ข้อเท็จจริงปรากฏจากเส้นทางการเงินที่ผู้ร้องนำสืบว่า เมื่อผู้ถูกร้องได้จ่ายเงินจำนวน ๒๓,๙๘๖,๗๒๕ บาท ให้กับบริษัท เมชโซอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด แล้ว นายประจวบ สังขาว ได้โอนเงินให้กับกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ดังนี้

- (๑) กลุ่มญาติของนายประจวบ สังขาว
- (๒) กลุ่มนายธงชัย คลศรีชัย ซึ่งเป็นญาติของนายประดิษฐ์ ภัทรประสิทธิ์
- (๓) กลุ่มธุรกิจสื่อโฆษณา
- (๔) กลุ่มบุคคลที่ยังหาความสัมพันธ์เชื่อมโยงไม่ชัดเจน
- (๕) นำส่งเป็นค่าภาษี

เห็นว่า เงินที่โอนให้กับกลุ่มญาติของนายประจวบ สังขาว เองก็ดี กลุ่มธุรกิจสื่อโฆษณาก็ดี กลุ่มบุคคลที่ยังหาความสัมพันธ์เชื่อมโยงไม่ชัดเจนก็ดี รวมถึงเงินที่นำส่งเป็นค่าภาษียก็ดี ย่อมไม่เกี่ยวกับผู้ถูกร้องและกรรมการบริหารของผู้ถูกร้องแต่อย่างใด ส่วนเงินที่โอนให้กับกลุ่มของนายธงชัย คลศรีชัย ซึ่งเป็นญาติของนายประดิษฐ์ ภัทรประสิทธิ์ ซึ่งเป็นกรรมการบริหารของผู้ถูกร้องโดยมีตำแหน่งเลขานุการพรรคนั้นก็ไม่มีปรากฏหลักฐานว่า ผู้ถูกร้องหรือกรรมการบริหารของผู้ถูกร้องคนใดได้รับเงินที่นายประจวบ สังขาว โอนให้บุคคลต่าง ๆ ดังกล่าว ผู้ร้องคงมีหลักฐานเพียงการโอนเงินให้บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องเท่านั้น แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏจากคำเบิกความของนายประจวบ สังขาว ที่เบิกความต่อศาลว่า เงินที่โอนให้บุคคลต่าง ๆ เป็นการโอนในทางธุรกิจ เพื่อชำระหนี้การจ้างงานช่วง (ช่วงงาน) ไม่ทราบว่าเป็นเงินที่เบิกให้กับบุคคลต่าง ๆ จะเกี่ยวข้องกับผู้ถูกร้องหรือกรรมการบริหารของผู้ถูกร้องหรือไม่ นอกจากนี้ ยังปรากฏจากคำเบิกความของนายธงชัย คลศรีชัย พยานผู้ร้อง ยืนยันว่า

เงินที่ได้รับโอนจากนายประจวบ สังขวา เป็นการชำระหนี้ทางการค้าระหว่างบริษัท เมชโซอะ บีซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด กับตัวพยาน ไม่เกี่ยวกับผู้ถูกร้องหรือกรรมการบริหารคนใดของผู้ถูกร้องแต่อย่างใด

สำหรับข้ออ้างของผู้ร้องที่อ้างว่า ได้โอนเงินที่ได้รับจากบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ให้กับนางมาลี ปัญญารักษ์ ญาติของนายนิพนธ์ บุญญามณี นั้น นายนิพนธ์ บุญญามณี ได้เบิกความเป็นพยานยืนยันว่า เงินที่นางมาลี ปัญญารักษ์ ซึ่งเป็นน้องสาวของพยาน ได้รับจากนายประจวบ สังขวา นั้น เป็นเงินที่ชำระหนี้ในทางธุรกิจระหว่างบริษัท เมชโซอะ บีซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด กับนางมาลี ปัญญารักษ์ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับผู้ถูกร้องหรือกรรมการบริหารของผู้ถูกร้องแต่อย่างใด ข้อเท็จจริงจึงยังรับฟังไม่ได้ว่า บริษัท เมชโซอะ บีซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด หรือนายประจวบ สังขวา โอนเงินที่ได้รับเป็นค่าจ้างทำป่าย คืนให้กับผู้ถูกร้องหรือผู้บริหารของผู้ถูกร้อง

นอกจากนี้ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า บริษัท เมชโซอะ บีซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด รับจ้างทำป่ายให้กับผู้ถูกร้องแล้ว บริษัท เมชโซอะ บีซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด ย่อมต้องใช้จ่ายเงินเป็นต้นทุนในการจัดทำป่าย จึงไม่น่าเชื่อว่า เงินที่นายประจวบ สังขวา เบิกจากบัญชีบริษัท เมชโซอะ บีซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด จะเป็นการโอนกลับคืนให้ผู้ถูกร้องหรือผู้บริหารของผู้ถูกร้อง แต่น่าเชื่อตามที่นายประจวบ สังขวา เบิกความต่อศาลว่า เป็นเงินที่โอนในทางธุรกิจ เพื่อชำระหนี้ในการจ้างงานช่วง

ส่วนข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่า ผู้ถูกร้องได้จัดทำป่ายก่อนที่จะได้รับอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงโครงการ จึงไม่ถูกต้อง นั้น เห็นว่า การทำป่ายโฆษณาหาเสียงของพรรคการเมือง โดยการกระทำแล้ว ไม่เป็นความผิดหรือต้องห้ามตามกฎหมายแต่อย่างใด ในขณะที่ผู้ถูกร้องจัดทำป่ายไปนั้น ผู้ถูกร้องได้รับอนุมัติเงินสนับสนุนมาส่วนหนึ่งแล้ว ตามรายงานการประชุมของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เอกสารหมายเลข ร ๓ โดยได้โอนเงินเข้าบัญชีให้ผู้ถูกร้องแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๘ จำนวน ๕๕,๗๓๘,๔๐๐ บาท เพียงแต่อยู่ระหว่างการขอปรับปรุงโครงการซึ่งยังอยู่ในวงเงินตามที่ได้รับอนุมัติเท่านั้น ซึ่งหากคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่อนุมัติ การทำป่ายดังกล่าวก็ไม่ต้องห้าม เพียงแต่ผู้ถูกร้องจะต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่าป่ายนั้นเอง นอกจากนี้ การชำระเงินค่าป่าย ผู้ถูกร้องก็ใช้เงินของผู้ถูกร้อง โดยส่งจ่ายเช็คจากบัญชีผู้ถูกร้องที่ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาย่อยกระทรวงการคลัง ชื่อบัญชี กองทุน

เพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง การชำระเงินไปก่อนที่ได้รับอนุมัติให้ปรับปรุงโครงการ จึงไม่ทำให้เกิดความเสียหายกับกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

ที่ผู้ร้องนำสืบว่า การจัดทำป้ายได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยก่อนปีปฏิทินของปี พ.ศ. ๒๕๔๘ อันเป็นปีที่พรรคผู้ถูกร้องขอรับเงินสนับสนุนเพื่อทำป้ายฟิวเจอร์บอร์ดสำหรับใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งทั่วไป ที่กำหนดไว้ในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ โดยอ้างคำให้การของนางสาววาคินี ทองเจือ ว่า ได้จัดส่งป้ายฟิวเจอร์บอร์ดตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๗ อันเป็นวันก่อนถึงปี ๒๕๔๘ เห็นว่า ข้อเท็จจริงเรื่องการขอรับเงินสนับสนุนพรรคการเมือง เพื่อใช้ในปี ๒๕๔๘ ฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องได้ยื่นเรื่องขอรับเงินสนับสนุนพรรคการเมือง ประจำปี ๒๕๔๘ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ ตามเอกสารหมายเลข ๑ การอนุมัติได้เกิดขึ้นก่อนปี ๒๕๔๘ การดำเนินการของผู้ถูกร้องก็อยู่ในช่วงเวลาระหว่างปี ๒๕๔๗ - ๒๕๔๘ ก่อนการเลือกตั้งวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ข้อเท็จจริงจึงฟังไม่ได้ว่า การจัดทำป้ายได้เสร็จเรียบร้อยไปก่อนแล้ว สำหรับข้ออ้างของผู้ร้องที่อ้างว่า เงินสนับสนุนพรรคการเมืองประจำปี ๒๕๔๘ ไม่สามารถจ่ายก่อนปี ๒๕๔๘ โดยอ้างหลักทางบัญชีที่ใช้เกณฑ์สิทธิ นั้น เห็นว่า เกณฑ์สิทธิในทางบัญชี หมายถึงการบันทึกรายจ่ายที่ใช้เงินจากรายรับของปีใด ให้บันทึกเป็นรายจ่ายของปีนั้น โดยไม่คำนึงว่าจะจ่ายจริงเมื่อใด มิได้หมายความว่า หากจ่ายจริงในปี ๒๕๔๗ แล้ว จะต้องเป็นรายจ่ายของปี ๒๕๔๗ เท่านั้น ฉะนั้น แม้รายจ่ายสำหรับค่าป้ายที่เป็นการจ่ายจากรายรับสำหรับปี ๒๕๔๘ ที่จ่ายในปี ๒๕๔๗ ก็ต้องบันทึกบัญชีในปี ๒๕๔๘ ตามหลักเกณฑ์สิทธิ มิได้ผิดหลักเกณฑ์ทางบัญชีแต่อย่างใด

ประเด็นที่ ๔ ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง หรือไม่

ผู้ร้องกล่าวหาว่า ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมือง ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง โดยให้เหตุผลว่า ผู้ถูกร้องใช้ใบสำคัญจ่ายที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง ใบสำคัญจ่ายออกให้กับผู้ถูกร้องโดยไม่มีการทำงานจริง และใบสำคัญจ่ายที่ผู้ถูกร้องนำมาใช้เป็นหลักฐานรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นใบสำคัญจ่ายของบริษัทที่ไม่ได้ประกอบกิจการจริง

เห็นว่า การรายงานการใช้เงินสนับสนุนตรงตามความเป็นจริงหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องได้ว่าจ้างให้มีการจัดทำป้ายเป็นจำนวนเงินที่ได้รับอนุมัติไว้หรือไม่ ทั้งมีการทำป้ายจริงและ

จ่ายเงินไปจริงตามที่ได้รับอนุมัติหรือไม่ นอกจากนี้ มาตรา ๖๒ บัญญัติให้พรรคการเมืองจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้ถูกต้องเท่านั้น มิได้บังคับให้แสดงเอกสารสนับสนุนแต่อย่างใด ซึ่งข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ผู้ถูกร้องได้ทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๙ ภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด ตามเอกสารหมายเลข ๕๒ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ยืนยันว่า เป็นรายงานที่ถูกต้องแล้ว ตามหนังสือของผู้ร้อง เอกสารหมายเลข ๕๓ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีการยกเลิกหรือเพิกถอนแต่อย่างใด ข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนถูกต้องแล้ว

สำหรับเอกสารใบกำกับภาษีที่ผู้ถูกร้องใช้ในการลงบัญชี แม้จะเป็นใบกำกับภาษีที่ไม่ตรงกับผู้รับเงินจริง หรือเป็นใบกำกับภาษีของผู้ประกอบการที่ถูกยกเลิกไปแล้ว ก็ไม่ทำให้การจ่ายเงินที่ถูกต้องตรงตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ต้องเสียไปด้วย ทั้งมิใช่เอกสารที่ผู้ถูกร้องจัดทำขึ้นเอง และไม่ปรากฏจากพยานหลักฐานในสำนวนว่า ผู้ถูกร้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับรู้เห็นเป็นใจในการจัดทำและการใช้เอกสารดังกล่าวแต่อย่างใด

นอกจากนี้ กรณีดังกล่าว เป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง ที่บัญญัติให้การลงบัญชี ต้องมีเอกสารประกอบการลงบัญชีที่ถูกต้องสมบูรณ์โดยครบถ้วน ซึ่งหากพรรคการเมืองใดฝ่าฝืน พรรคการเมืองนั้นต้องคืนเงินสนับสนุนตามมาตรา ๖๓ ทำให้เหตุต้องยุบพรรคการเมืองในคดีนี้ไม่

ประเด็นที่ ๕ กรณีมีเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค จะต้องถูกตัดสิทธิ หรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ เรื่อง การแก้ไขประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๕ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ อย่างไร

มาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบไปเพราะไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒

หรือกระทำการตามมาตรา ๖๖ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ต้องยุบไป จะขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ตามมาตรา ๘ อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป”

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ทั้งปี ๒๕๔๑ และ ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่จะให้กรรมการบริหารพรรคการเมือง มีหน้าที่ต้องช่วยกันดูแลการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยถูกต้อง จึงบัญญัติให้กรรมการบริหารทุกคน ต้องถูกห้ามดำเนินการทางการเมืองโดยไม่มีข้อยกเว้น แต่เมื่อศาลวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องมิได้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงไม่มีเหตุให้กรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องในขณะนั้น ต้องถูกห้ามดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามมาตรา ๖๙

นายจรัญ ภักดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ