

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๕๓

วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ชอบด้วยกฎหมาย 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 ถูกตัดสิทธิ หรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ เรื่อง การแก้ไขประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๕ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ อย่างไร

บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๖๒ พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป

**มาตรา ๖๕** พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน
- (๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕
- (๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง
- (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๙ มาตรา ๓๕ หรือ

มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

**มาตรา ๖๖** เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง

(๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

(๓) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ

(๔) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๕๓

**มาตรา ๖๗** เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียน หรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๖๖ ให้นายทะเบียนแจ้งต่ออัยการสูงสุด พร้อมด้วยหลักฐาน ถ้าอัยการสูงสุดเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ถ้าอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้นายทะเบียนตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง

โดยมีผู้แทนจากนายทะเบียนและผู้แทนจากอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน แล้วส่งให้อัยการสูงสุด เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไปในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการยื่นคำร้องได้ ให้นายทะเบียนมีอำนาจยื่นคำร้องเอง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

หากนายทะเบียนเห็นสมควรจะให้ระงับการดำเนินการของพรรคการเมืองซึ่งกระทำการตามมาตรา ๖๖ ให้นายทะเบียนแจ้งต่ออัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งระงับการกระทำดังกล่าวของพรรคการเมืองไว้เป็นการชั่วคราว

#### **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐**

**มาตรา ๔๒** ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน

เมื่อครบระยะเวลาการรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว หากพรรคการเมืองใดยังไม่ได้รายงานให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วยังมิได้รายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น

**มาตรา ๘๒** พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และส่วนที่ ๕ การใช้จ่ายของพรรคการเมือง และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป และให้นำความในมาตรา ๔๒ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา ๘๓** ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมืองแต่พรรคการเมืองนั้นยังมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ หรือในกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๒ ให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

**มาตรา ๙๗** ในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๒ หรือต้องยุบตามมาตรา ๙๔ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป

**มาตรา ๙๘** ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใดเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ หรือเหตุตามมาตรา ๙๔ และปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

### ความเห็น

คดีตามคำร้องมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

**ประเด็นที่ ๑** กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

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

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าเนื่องจากทั้งสองประเด็นเป็นประเด็นข้อกฎหมาย ที่มีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงกัน เห็นควรพิจารณาไปพร้อมกัน

กรณีเห็นควรวินิจฉัยประเด็นที่ ๒ การกระทำของผู้ถูกร้องตามคำร้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ เสียก่อน

ในปัญหาตามประเด็นที่ ๒ ดังกล่าว สมควรแยกพิจารณาเป็นสองส่วน คือส่วนที่ ๑ คือ เหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองอันเป็นกฎหมายในส่วนสารบัญญัติ และส่วนที่ ๒ คือ กระบวนการสอบสวน และการยื่นคำร้องตลอดจนการพิจารณาอันเป็นกฎหมายในส่วนวิธีสบัญญัติ

สำหรับส่วนที่ ๑ เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง คือ ส่วนที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ จากบทบัญญัติของกฎหมายสองฉบับดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของพรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองตามกฎหมายฉบับแรกมิได้ถูกยกเลิกไป ยังมีอยู่ตามกฎหมายฉบับหลัง แต่กฎหมายฉบับหลังมีข้อกำหนดอันเป็นโทษแก่พรรคการเมืองมากกว่า เช่น ตามกฎหมายฉบับแรกพรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ แต่ตามกฎหมายฉบับหลัง นอกจากต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนตามที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๔ หัวข้อเดียวกันกับกฎหมายฉบับแรกแล้ว ยังกำหนดถึงส่วนที่ ๕ การใช้จ่ายของพรรคการเมืองด้วย และตามกฎหมายฉบับหลัง หากพรรคการเมืองใดไม่คืนเงินสนับสนุนในกรณีที่ต้องคืน ให้หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น ร่วมรับผิดชอบชดใช้เงินคืนแก่กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองอย่างลูกหนี้ร่วม ซึ่งในกฎหมายฉบับแรกมิได้กำหนดให้บุคคลใดร่วมรับผิดชอบในการคืนเงินดังกล่าว กฎหมายฉบับหลังจึงเป็นโทษแก่พรรคการเมืองและผู้เกี่ยวข้องยิ่งกว่ากฎหมายฉบับแรก เมื่อเหตุแห่งคดีนี้เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ย่อมต้องพิจารณาถึงเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จะนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาปรับแก้คดีโดยที่มีได้เป็นคุณแก่พรรคการเมืองผู้ถูกร้องและผู้เกี่ยวข้องหาได้ไม่ การวินิจฉัยการกระทำของพรรคการเมืองผู้ถูกร้องจึงต้องวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

สำหรับในส่วนที่ ๒ กระบวนการสอบสวนและยื่นคำร้อง ตลอดจนการพิจารณาอันเป็นกฎหมาย ในส่วนวิธีสบัญญัตินั้น เมื่อมีการกล่าวโทษ จะลงมือสอบสวนหรือยื่นคำร้องและดำเนินกระบวนการพิจารณา ในเวลาใด ย่อมต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น มิใช่กฎหมายขณะเกิดเหตุเป็นหลัก ในการปฏิบัติ เพราะองค์กร หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ ตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติตามกฎหมายเดิม อาจถูกยกเลิกหรือมีการเปลี่ยนแปลงไปแล้ว เมื่อเกิดองค์กร หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ ตลอดจนระเบียบปฏิบัติใหม่ ก็ต้องเป็นเรื่องที่ต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายใหม่ เห็นได้ว่าจะย้อนกลับไปปฏิบัติตามกฎหมายเดิม ย่อมไม่อาจกระทำได้ เมื่อปรากฏว่า มีการร้องเรียนกล่าวโทษพรรคการเมืองผู้ถูกร้องในวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๒ ดังนี้ กระบวนการสอบสวนและการยื่นคำร้อง ตลอดจนการพิจารณาอันเป็นกฎหมาย ในส่วนวิธีสบัญญัติสำหรับกรณีคดีนี้ จึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓

ปัญหาตามประเด็นข้อ ๑ ที่ว่า กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องชอบด้วย กฎหมายหรือไม่นั้น เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ผู้ถูกร้องถูกกล่าวหาว่าใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุน จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่เป็นไปตามโครงการที่ได้รับอนุมัติ และจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง อันเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ซึ่งความในวรรคสองของกฎหมายมาตรานี้มีว่า “เมื่อปรากฏก่อนนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใด มีเหตุตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏก่อนนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ ยุบพรรคการเมืองนั้น” จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ในเบื้องต้นว่า การยุบพรรคการเมืองตามกฎหมาย มาตรานี้จะต้องเริ่มต้นด้วยความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองก่อนว่ามีเหตุตามความในวรรคหนึ่ง ของบทมาตราเดียวกัน กรณีจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยเฉพาะ ถ้านายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่าไม่มีเหตุตามวรรคหนึ่ง นายทะเบียนพรรคการเมืองก็จะยุติเรื่อง และคำร้องเรียนกล่าวโทษของผู้เกี่ยวข้องย่อมเป็นอันตกไป แต่ถ้านายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่า มีเหตุ ตามวรรคหนึ่ง นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อยื่น คำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีเช่นนี้ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ให้ความเห็นชอบ

นายทะเบียนพรรคการเมืองก็ต้องยุติเรื่อง และคำร้องเรียนกล่าวโทษของผู้เกี่ยวข้องก็เป็นอันตกไป เช่นเดียวกัน แสดงว่าในกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่าไม่มีเหตุตามวรรคหนึ่งก็ไม่มีกรณีที่ต้องขอความเห็นจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง และไม่มีกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงได้ความตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองผู้ร้องประกอบกับเอกสารที่เกี่ยวข้องรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ มีการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๑๔๔/๒๕๕๒ โดยนายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการการเลือกตั้ง ทำหน้าที่แทนประธานกรรมการการเลือกตั้ง เพราะนายอภิชาติ สุจริตคานนท์ ซึ่งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยตำแหน่งไม่เข้าประชุม แต่มีเอกสารซึ่งได้มีการนำเสนอต่อที่ประชุมโดยเอกสารดังกล่าว มีข้อความที่ได้ทำเครื่องหมายถูกไว้ มีข้อความว่า “เห็นว่า จากการตรวจสอบรายงานเอกสารการใช้จ่ายเงินของพรรคประชาธิปัตย์ ตามข้อมูลและผู้ตรวจสอบบัญชี บริษัท สำนักสอบบัญชีทรัพย์อนันต์ จำกัด แล้วไม่พบความผิดปกติ ในระบบเอกสารแต่อย่างใด จึงเชื่อตามเอกสารที่ผ่านการตรวจสอบตามระบบแล้ว ว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้ใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนเป็นไปตามวัตถุประสงค์จริง ประกอบกับจากพยานหลักฐานการสอบสวน นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งได้ชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร คำให้การของ นายปกครอง สุนทรสุทธิ ที่ให้การแทน พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ อดีตประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบกับพยานเอกสาร รับฟังได้ว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้นำเงินสนับสนุนพรรคการเมือง จำนวนดังกล่าวใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยมีการขอปรับโครงการ และได้รับการอนุมัติแล้ว จึงเป็นการเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของผู้กล่าวหา จึงให้ยกคำร้องคัดค้าน ตามความเห็นของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน” และลงชื่อ นายอภิชาติ สุจริตคานนท์

ผู้ร้องอ้างว่าการประชุมครั้งที่ ๑๔๔/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมมีมติ ด้วยเสียงข้างมาก มีความเห็นว่านายอภิชาติ สุจริตคานนท์ ยังไม่ได้ทำความเห็นในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง

ผู้ร้องอ้างว่าผู้ร้องได้จัดทำความเห็นตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว โดยมีความเห็นต่อท้ายบันทึกข้อความซึ่งประธานคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามคำสั่งที่ ๙/๒๕๕๒ และ ๓/๒๕๕๓ ได้รายงานผลการดำเนินการ เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า “พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงตามที่คณะทำงานของนายทะเบียนพรรคการเมือง

ได้รวบรวมเพิ่มเติมจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนรวบรวมไว้ในเบื้องต้น อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญเห็นควรสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงให้เสนอเรื่องนี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาผ่านโดยผ่านประธานกรรมการการเลือกตั้ง” และได้มีการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาเรื่องนี้ เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓

ข้อเท็จจริงได้ความเพิ่มเติมว่า นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้งได้เรียกประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นการประชุมครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๓ โดยนำผลตรวจสอบของคณะกรรมการดังกล่าวเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติตามคำร้องคดีนี้ โดยมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง และมติเสียงข้างมากให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๕ โดย นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นส่วนตัวตามที่ลงมติว่า “ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง”

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏดังกล่าวนี้ มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ความเห็นของประธานกรรมการการเลือกตั้งที่ลงมติไว้เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ นั้น เป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ต่างหากจากประธานกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งที่ต่างกัน จึงมีภาระหน้าที่แตกต่างกันด้วย ปัจจัยที่จะนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาใด ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับตำแหน่งหน้าที่ที่ดำรงอยู่ในขณะนั้นว่า มีภาระหน้าที่อย่างไร การที่กฎหมายบัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้วินิจฉัยว่ามี การกระทำตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ ก็เนื่องมาจากนายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่ดูแลการปฏิบัติของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นผู้ที่ทราบรายละเอียดการปฏิบัติของพรรคการเมืองเป็นอย่างดี



ส่วนประธานกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพรรคการเมือง คงมีอำนาจเพียงตรวจสอบว่าความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองมีเหตุผลสมควรหรือไม่ ประเด็นการวินิจฉัยจึงต่างกันสาระสำคัญ การที่กฎหมายบัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้ยื่นคำร้องในคดีนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมหมายความว่า ประธานกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นคดีนี้ฉันทใด การทำความเห็นส่วนตัวของนายอภิชาติ ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ จึงมิใช่การทำความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองฉันทนั้น ประกอบกับมีความเห็นต่อท้ายบันทึกข้อความซึ่งประธานคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามคำสั่งที่ ๙/๒๕๕๒ และคำสั่งที่ ๓/๒๕๕๓ ได้รายงานผลการดำเนินการเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นนั้น ก็มีได้เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดหรือเป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ต้องถูกยุบพรรคหรือไม่ แต่เป็นเพียงการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาว่า อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ หรือไม่ก็ได้เท่านั้น ทั้งการกระทำตามมาตรา ๙๔ ก็มีได้เกี่ยวกับการใช้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง ผิดกฎหมาย หรือการรายงานการใช้เงินไม่ตรงตามความเป็นจริงอันจะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ ที่จะเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๓ แต่อย่างไร เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองยังมิได้มีความเห็นให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ การให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ จึงเป็นการกระทำที่ผิดขั้นตอนของกฎหมายในส่วนสาระสำคัญ จึงไม่มีผลทางกฎหมายที่จะให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องได้

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยไว้ กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง จึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่อาจยุบพรรคผู้ถูกร้องตามคำร้องของผู้ร้องได้

อนึ่งถึงแม้ว่ากระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องจะไม่ชอบด้วยกฎหมายอันต้องยกคำร้อง แต่เนื่องจากได้มีการไต่สวนพยานและข้อเท็จจริงจนเสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว สมควรวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงให้เสร็จสิ้นกระแสความเพื่อให้เกิดความกระจ่างต่อสาธารณชนด้วย ดังนี้

ประเด็นที่ ๓ ผู้ถูกร้องใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นไปตามโครงการที่ได้รับอนุมัติ หรือไม่

ข้อเท็จจริงเรื่องการรับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องได้ทำโครงการเสนอขอรับการสนับสนุนจากผู้ร้องจำนวน ๒๑ โครงการ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นโครงการตามแผนงานการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ที่เกี่ยวกับการจัดทำป้ายโฆษณาและแผ่นป้ายโฆษณาในส่วนที่ถูกกล่าวหาเป็นคดีนี้จำนวน ๒ โครงการ คือ โครงการจัดทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ริมทางหลวง (บิลด์บอร์ด) วงเงิน ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท จำนวน ๑๐ ป้าย และโครงการจัดทำแผ่นป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ (ฟิวเจอร์บอร์ด) ๑๐๐,๐๐๐ ป้าย วงเงิน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ถูกร้องขอรับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จำนวน ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกร้องสมทบ ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท

คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาการเมืองมีมติเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ อนุมัติงบดังกล่าว ผู้ร้องได้ออนเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองสนับสนุนพรรคผู้ถูกร้องไตรมาสแรกเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๘ โดยนำฝากเข้าบัญชีพรรคผู้ถูกร้อง (กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง บัญชีเลขที่ ๐๖๘-๑-๐๓๑๙๙-๙) จำนวนเงิน ๕๕,๗๓๘,๔๐๐ บาท ซึ่งรวมวงเงินโครงการจัดทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ริมทางหลวง (บิลด์บอร์ด) และโครงการจัดทำแผ่นป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ (ฟิวเจอร์บอร์ด) แล้ว ต่อมา พรรคผู้ถูกร้องได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๘ ขอปรับปรุงโครงการและผู้ร้องได้มีหนังสือขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และได้เห็นชอบพรรคผู้ถูกร้องเปลี่ยนแปลงโครงการได้ โดยมีหนังสือแจ้งให้พรรคผู้ถูกร้องทราบเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๘

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำร้องของผู้ร้อง มูลกรณีของคำร้องนี้ สืบเนื่องมาจากมีผู้ร้องทุกซ์กล่าวโทษต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ กล่าวหาบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) กระทำคามผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยอ้างว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับพาดพิงถึงพรรคผู้ถูกร้อง ว่าพรรคผู้ถูกร้องได้รับเงินบริจาคจากบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) โดยทำนิติกรรมอำพรางจางโฆษณาเพื่อหลีกเลี่ยงการรายงานการรับบริจาคเงินตามที่กฎหมายกำหนด และจากกรณี นายเกียรติอุดม เมนะสวัสดิ์ ขอให้ตรวจสอบและดำเนินการกับพรรคผู้ถูกร้อง โดยกล่าวหาว่า ผู้ถูกร้องปกปิดซ่อนเร้นไม่เปิดเผยการรับเงินบริจาคจากบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) และพรรคผู้ถูกร้องได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในโครงการจัดทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ริมทางหลวง (บิลด์บอร์ด) และโครงการจัดทำแผ่นป้ายประชาสัมพันธ์ (ฟิวเจอร์บอร์ด) เพื่อหาเสียงเลือกตั้ง มิได้นำเงินไปจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ทั้งสองโครงการดังกล่าว แต่กลับนำเงินดังกล่าวไปแจกจ่ายให้กับญาติพี่น้องของผู้บริหารพรรคผู้ถูกร้องคนหนึ่ง

เนื่องจากข้อกล่าวหา บริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยอ้างว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับพาดพิงถึงพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ร้องได้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องให้วินิจฉัยเป็นอีกคดีหนึ่ง ดังนั้นคดีนี้จึงมีเพียงมูลกรณีข้อกล่าวหาว่า พรรคผู้ถูกร้องได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในการจัดทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ริมทางหลวง (บิลด์บอร์ด) และโครงการจัดทำแผ่นป้ายประชาสัมพันธ์ (ฟิวเจอร์บอร์ด) เพื่อหาเสียงเลือกตั้ง มิได้นำเงินไปจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ทั้งสองโครงการดังกล่าว แต่กลับนำเงินดังกล่าวไปแจกจ่ายให้กับญาติพี่น้องของผู้บริหารพรรคผู้ถูกร้องคนหนึ่งเท่านั้น

เมื่อพิเคราะห์แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่าโครงการตามแผนการเลือกตั้งที่ผู้ถูกร้องได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองที่เป็นมูลกรณีที่ถูกร้องว่า ผู้ถูกร้องได้ใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนไม่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่ได้รับการอนุมัติมีสองโครงการ คือ โครงการจัดทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ริมทางหลวง (บิลด์บอร์ด) และโครงการจัดทำแผ่นป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ (ฟิวเจอร์บอร์ด) ซึ่งทั้งสองโครงการดังกล่าว ผู้ร้องยอมรับว่าผู้ถูกร้องได้มีการจัดทำป้ายและแผ่นป้ายโฆษณาตามโครงการทั้งสองจริงและยอมรับว่าโครงการจัดทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ริมทางหลวง (บิลด์บอร์ด) ผู้ถูกร้องได้ใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามโครงการและวัตถุประสงค์ที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองรวมทั้งได้ยื่นรายการใช้จ่ายต่อผู้ร้องถูกต้องครบถ้วนตรงตามความเป็นจริง

ดังนั้น จึงเหลือโครงการจัดทำแผ่นป้ายโฆษณาที่มีปัญหาว่า ผู้ถูกร้องได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนเป็นไปตามโครงการที่ได้รับการอนุมัติหรือไม่ เพียงกรณีเดียวคือ ผู้ถูกร้องนำเงินที่ได้รับการสนับสนุนไปใช้ในการทำป้ายฟิวเจอร์บอร์ดจริงหรือไม่ หรือนำเงินนั้นไปใช้ทำอย่างอื่นหรือไปแจกจ่ายให้ญาติของผู้บริหารของพรรคผู้ถูกร้องตามที่ผู้กล่าวหา

ตามที่ปรากฏในคำร้องและตามที่ปรากฏจากการไต่สวน ข้อเท็จจริงเป็นที่ยอมรับว่าได้มีการจัดทำแผ่นป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ (ฟิวเจอร์บอร์ด) จริง แต่ผู้ร้องเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้นำเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไปใช้จ่ายทำป้ายฟิวเจอร์บอร์ด เป็นการใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ แยกเป็น ๒ กรณี คือ

(๑) กรณีผู้ถูกร้องจ้างบริษัท เมซโซอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด จัดทำฟิวเจอร์บอร์ดตามใบสำคัญจ่ายจำนวน ๒๓,๓๑๔,๒๐๐ บาท โดยมีเหตุผลสนับสนุนคือ

(๑.๑) ผู้ร้องเชื่อว่า ผู้ถูกร้องจัดทำป้ายก่อนได้รับการอนุมัติให้ปรับเปลี่ยนวงเงินจาก ๑๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็น ๒๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท และ

(๑.๒) ขนาดของป้ายไม่เป็นไปตามโครงการที่ได้รับการอนุมัติเนื่องจากขนาดของป้ายที่ระบุในใบสำคัญการจ่ายเป็นขนาด ๑.๒ คูณ ๓.๔ เมตร แต่โครงการที่ได้รับการอนุมัติมีขนาด ๑.๓ คูณ ๓.๔ เมตร

(๒) กรณีการออกใบสำคัญและใบส่งของ ของบริษัท เกิดเมฆ แอ็ดเวอร์ไทซิง แอนด์ กรุป จำกัด โดยมีเหตุผลสนับสนุนคือ

(๒.๑) ผู้ร้องเชื่อว่า ผู้ถูกร้องจัดทำป้ายก่อนได้รับอนุมัติให้ปรับเปลี่ยนวงเงินในโครงการจัดทำแผ่นป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ (พิวเจอร์บอร์ด) จาก ๑๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็น ๒๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท

(๒.๒) จากการตรวจสอบของผู้ร้อง ปรากฏว่าในใบสำคัญจ่ายไม่มีการระบุขนาดป้ายไว้ในใบสำคัญจ่าย และไม่มีใบส่งของแนบประกอบการรายงานการใช้จ่ายเงินแต่อย่างใด

ในข้อที่ผู้ร้องอ้างว่า ผู้ถูกร้องได้จัดทำป้ายทั้งกรณีตาม (๑.๑) และ (๒.๑) ก่อนที่ได้รับ การอนุมัติการเปลี่ยนแปลงโครงการ และอ้างว่าผู้ถูกร้องได้จัดทำป้ายไปก่อนวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๘ เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย และไม่เป็นไปตามแผนงานตามโครงการที่ได้รับอนุมัติ เพราะจะใช้จ่ายเงินที่ได้รับสนับสนุนได้หลังวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๘ รวมทั้งอ้างว่ามีการใช้เงินจากแหล่งอื่นจ่ายค่าทำป้าย ผู้ร้องจึงนำเหตุดังกล่าวมาสนับสนุนข้ออ้างว่า ผู้ถูกร้องใช้จ่ายเงินไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ นั้น

เห็นว่า การจัดทำป้ายทั้งโครงการจัดทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ (บิลด์บอร์ด) และโครงการจัดทำแผ่นป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ (พิวเจอร์บอร์ด) เพื่อการหาเสียงเลือกตั้งซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จำเป็นต้องมีการเตรียมตัวล่วงหน้าเพราะในการจัดจ้างทำป้าย จะต้องมีการติดต่อผู้รับจ้าง เตรียมข้อความภาพ ที่จะระบุหรือใส่ไว้ในป้ายหรือแผ่นป้าย เพราะหากไม่เตรียมการไว้ก่อน ก็อาจไม่สามารถทำได้ทันสำหรับที่จะใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ หากทำป้ายหรือแผ่นป้ายไม่ทันการหาเสียงเลือกตั้ง ป้ายหรือแผ่นป้ายก็จะเป็นของไร้ประโยชน์ และเป็นเรื่องปกติของการจัดซื้อจัดจ้างไม่ว่าจะเป็นของเอกชนหรือของส่วนราชการ ที่จะต้องมีการเตรียมการล่วงหน้า ส่วนการใช้จ่ายเงินที่อาจจะต้องมีการวางมัดจำ หรือการจ่ายค่าจ้างบางส่วนล่วงหน้าก็เป็นเรื่องปกติไม่ว่าจะเป็นของส่วนราชการ หรือในวงการธุรกิจที่จะมีเงินสำรองจ่าย สามารถใช้เงินสำรองจ่ายใช้จ่ายไปก่อนล่วงหน้า และมาเบิกจากเงินที่ได้รับการอนุมัติในการทำโครงการในภายหลังได้ เงินนั้นสามารถใช้เงินจำนวนอื่นที่มีจำนวนเท่ากันใช้ชำระราคาหรือใช้หนี้แทนกันได้ ไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินก้อนเดียวกันหรือฉบับเดียวกันกับที่ได้รับการอนุมัติมาชำระหนี้ และในทางปฏิบัติก็ไม่สามารถกระทำได้อยู่แล้ว แม้จะได้รับเงินมา

ในรูปของธนบัตรก็ไม่สามารถแยกแยะจดจำได้ว่า ธนบัตรฉบับใดเป็นฉบับที่เป็นเงินที่ได้รับจากการสนับสนุน ยิ่งกรณีเป็นการโอนเงินทางบัญชี ไม่ว่าจะเงินจากแหล่งใดก็จะไปรวมเป็นตัวเลขก้อนเดียวกันในบัญชี เวลาส่งจ่ายเงินจากบัญชีก็ไม่สามารถแยกได้ว่าจำนวนใดเป็นเงินที่ได้รับการสนับสนุน หรือเป็นเงินของผู้อื่นเพราะเป็นตัวเลขที่อยู่ในบัญชี ไม่สามารถแยกได้ การใช้เงินสำรองจ่ายไปก่อนก็มีการปฏิบัติกันเป็นปกติไม่ว่าของทางราชการหรือผู้ประกอบการเอกชนหากมีการอนุมัติหรือให้สัตยาบันก็ถือว่าถูกต้องผูกพัน เช่น การเบิกจ่าย ค่าเบี้ยเลี้ยง เดินทาง ค่าที่พัก ของเจ้าหน้าที่ทางราชการ สามารถยืมเงินและใช้เงินทดรองจ่ายจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทาง ค่าที่พัก ไปก่อน แล้วนำใบสำคัญการจ่ายมาหักล้างหนี้ในภายหลังได้ ซึ่งก็ไม่ว่าการใช้เงินสำรองจ่ายไปแล้วมาหักล้างหนี้ในภายหลังเป็นการใช้เงินผิดประเภทแต่อย่างใด

ผู้ถูกร้องก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงการที่ได้รับการอนุมัติไปเพียงลำพัง แต่ได้ยื่นขอเปลี่ยนแปลงต่อผู้ร้อง ซึ่งผู้ร้องก็ได้อนุมัติให้ผู้ถูกร้องเปลี่ยนแปลงโครงการทั้งสองโครงการได้ เมื่ออนุมัติแล้วก็เท่ากับยอมรับว่า การจัดทำแผนป้ายของผู้ถูกร้องที่ได้ทำตามที่ขออนุมัติเปลี่ยนแปลง เป็นการถูกต้องดังจะเห็นได้จากการที่ผู้ร้องได้ยอมรับว่า โครงการจัดทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ทางหลวง (บิลล์บอร์ด) ที่ขออนุมัติเปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับการทำแผนป้ายฟิวเจอร์บอร์ดจัดทำโดยถูกต้องตามโครงการที่ได้รับการอนุมัติ

สำหรับที่ผู้ร้องอ้างเหตุผลสนับสนุนว่า การจัดทำป้ายกรณีที่จ้างบริษัท เมซโซอะ บีซีเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด ที่ผู้ร้องอ้างว่า ขนาดของป้ายไม่เป็นไปตามโครงการที่ได้รับการอนุมัติ เนื่องจากขนาดของป้ายที่ระบุในใบสำคัญจ่ายเป็นขนาด ๑.๒ คูณ ๓.๔ เมตร แต่โครงการที่ได้รับการอนุมัติระบุขนาดป้ายไว้ ๑.๓ คูณ ๓.๔ เมตร และนำมาเป็นเหตุสนับสนุนว่า ผู้ถูกร้องใช้จ่ายเงินไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่ได้รับการอนุมัติ นั้น

ขนาดของป้ายที่ปรากฏในใบเสร็จรับเงินต่างจากขนาดป้ายที่ได้รับการอนุมัติ มีขนาดความกว้างน้อยกว่าความกว้างที่ขออนุมัติไว้เพียง ๑๐ เซนติเมตร หากป้ายที่ทำขึ้นมีความกว้างน้อยกว่าที่ขออนุมัติไว้จริง เมื่อพิจารณาจากป้ายทั้งแผ่นก็คงสังเกตเห็น ซึ่งผู้ถูกร้องก็ได้ยืนยันว่า ขนาดของป้ายเป็นไปตามที่ได้ขออนุมัติไว้ เพราะวัสดุฟิวเจอร์บอร์ดที่ใช้ทำแผ่นป้ายที่มีจำหน่ายในท้องตลาดมีขนาดตามที่ขออนุมัติไว้ ประกอบกับไม่มีเหตุผลหรือประโยชน์อันใดที่ผู้ถูกร้องจะไปทำให้ขนาดของป้ายเล็กลงจากวัสดุที่มีจำหน่ายอยู่ในท้องตลาดหรือตามที่ขออนุมัติไว้ เหตุผลสนับสนุนข้ออ้างของผู้ร้องในข้อนี้ จึงไม่มีน้ำหนักพอ

สำหรับเรื่องการจัดทำป้ายกรณี บริษัท เกิดเมฆ แอ็ดเวอร์ไทซิง แอนด์ กรุป จำกัด ที่ผู้ร้องอ้างว่า ใบสำคัญจ่ายไม่มีการระบุขนาดของป้ายและไม่มีใบส่งของแนบประกอบรายงานการจ่ายเงิน ก็เป็นเพียงความผิดพลาดของงานด้านเอกสารเท่านั้น จะนำมาเป็นเหตุผลสนับสนุนว่า ผู้ถูกร้องได้ใช้จ่ายเงินทำป้ายไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ ก็ไม่อาจรับฟังได้

ด้วยเหตุผลข้อเท็จจริงดังกล่าวมาข้างต้น จึงเห็นว่า พรรคผู้ถูกร้องใช้เงินที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จัดทำแผ่นป้ายฟิวเจอร์บอร์ดเพื่อใช้ประโยชน์ประชาสัมพันธ์การเลือกตั้ง ในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นปีที่ใช้เงินสนับสนุน เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการอนุมัติจากผู้ร้องแล้ว ส่วนที่ผู้ร้องได้พยายามแสดงให้เห็นถึงปัญหาขั้นตอนการจัดจ้าง การรับจ่ายเงินค่าจ้างที่มีการรับจ้างช่วง ก็เป็นเรื่องภายในของขั้นตอนการจัดจ้าง ไม่มีผลลบล้างการทำป้ายที่มีขึ้นจริงให้เป็นการไม่มีการทำป้ายจริงได้

ประเด็นที่ ๔ ผู้ถูกร้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพรรคผู้ถูกร้องได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ในรอบปี ๒๕๕๔ ในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งถือเป็นการยื่นภายในกำหนดเวลาตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ ที่บัญญัติให้ยื่นภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไปแล้ว และการที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบรายงานดังกล่าว โดยบริษัท สำนักงานสอบบัญชีทรัพย์อนันต์ จำกัด ซึ่งต้องใช้ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยสภาวิชาชีพบัญชีเป็นผู้ตรวจสอบ โดยผู้สอบบัญชีรับอนุญาตต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานการสอบบัญชี อันเป็นเรื่องที่มีการยอมรับกันเป็นสากล เมื่อสำนักงานสอบบัญชีที่ดำเนินการตรวจสอบ โดยผู้สอบบัญชีรับอนุญาตและได้รับรองความถูกต้องครบถ้วนแล้ว รวมทั้งผู้ร้องก็ได้ยอมรับแล้ว ก็ต้องถือว่าเป็นการถูกต้อง

เกณฑ์การจัดทำบัญชีและจัดทำงบการเงินของห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน หรือบริษัทจำกัด หรือของบริษัทมหาชนจำกัด ที่ต้องจัดส่งต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า และกรมสรรพากรตามกฎหมายงบการเงินนั้นจะต้องจัดให้มีผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตรวจสอบและรับรอง บัญชีหรืองบดุลที่ผ่านการตรวจสอบและรับรองโดยผู้สอบบัญชีรับอนุญาต ซึ่งจะต้องตรวจสอบรับรองให้เป็นไปตามมาตรฐานการสอบบัญชี

ก็จะถือว่าเป็นงบการเงินถูกต้อง หากมีผู้ใดผู้หนึ่งกล่าวอ้างว่า งบการเงินนั้นไม่ถูกต้อง ก็เป็นหน้าที่ของผู้กล่าวอ้างต้องพิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ไม่ถูกต้องอย่างไร

ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องได้จัดส่งรายงานที่ผ่านการตรวจสอบและรับรองจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาตและผู้ร้องก็ได้ให้การรับรองแล้ว จึงถือได้ว่าผู้ถูกร้องได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ถูกต้องตามความเป็นจริง ข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องจึงฟังขึ้น เมื่อได้วินิจฉัยดังกล่าวแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่ ๕ อีกต่อไป

อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัย จึงมีความเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๘๒

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ