

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๕๓

วันที่ ๙ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๓

ประเด็นวินิจฉัย

กระบวนการยื่นคำร้องให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ความเห็น

“ศาลมีคำสั่งให้นำสำนวนและพยานเอกสารในคดีเรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๕๓ มาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยในคดีนี้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ บัญญัติว่า เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง

(๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ โดยวิธีการดังกล่าว

(๒) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๓) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

(๔) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร หรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ

(๕) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ หรือมาตรา ๑๐๔

มาตรา ๙๕ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียน หรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๔ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐานเมื่ออัยการสูงสุดได้รับแจ้งให้พิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าอัยการสูงสุดเห็นสมควร ก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ถ้าอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้นายทะเบียนตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากนายทะเบียนและผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการยื่นคำร้องได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้งคณะทำงาน ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องเอง

หากนายทะเบียนเห็นสมควรจะให้ระงับการดำเนินการของพรรคการเมืองซึ่งกระทำการตามมาตรา ๙๔ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุด ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งระงับการกระทำดังกล่าวของพรรคการเมืองไว้เป็นการชั่วคราว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้อง หรือมีลักษณะคล้ายคลึงกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ในการดำเนินกิจการทางการเมือง หรือประโยชน์อื่นใดในตนเองเดียวกัน

เห็นว่า จากบทบัญญัติกฎหมายข้างต้นเมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่ามีเหตุอันควรให้ยุบพรรคการเมือง นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องตรวจสอบกรณีนั้นด้วยอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองก่อน จึงมีความเห็นไปในทางใดทางหนึ่งว่ามีเหตุสมควรให้ยุบพรรคการเมืองหรือไม่ กรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่าไม่ควรยุบพรรคการเมือง นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจสั่งในความเห็นนี้ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ถ้าหากนายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นสมควรให้ยุบพรรคการเมือง ซึ่งถือเป็นกรณีร้ายแรงที่พรรคการเมืองจะต้องถูกตัดสิทธิและเสรีภาพจึงเป็นเรื่องสำคัญ กรณีนี้นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ความเห็นชอบตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอ บทบัญญัติ

แห่งกฎหมายในมาตรานี้มีเจตนารมณ์ต้องการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบถ่วงดุลกับ นายทะเบียนซึ่งต่างจากอำนาจเดิมของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวที่จะสั่งความเห็นยุบพรรคการเมืองหรือไม่ ยุบพรรคการเมืองได้โดยลำพัง เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ วางหลักการให้นายทะเบียนต้องเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ดังนี้ย่อมรับฟังเป็นที่ยุติได้ว่าการเสนอความเห็นขั้นต้นของนายทะเบียนพรรคการเมือง เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ ในกรณีมีการกล่าวหาว่าพรรคการเมืองใดกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ นายทะเบียน พรรคการเมืองจะต้องเสนอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ปัญหาต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า กรณีที่ผู้ถูกร้องถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด เนื่องจากพรรคผู้ถูกร้อง รับเงินบริจาคบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ผ่านบริษัท เมซโซอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด เป็นเงินจำนวน ๒๕๘ ล้านบาท โดยทำสัญญาว่าจ้างทำสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามโครงการต่าง ๆ เป็นนิติกรรมอำพราง เพื่อหลีกเลี่ยงการรายงานการรับบริจาคเงินตามที่กฎหมายกำหนด อันอาจเข้าข่าย เป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๒) และ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๓) (๔) และ (๕) นั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองได้เสนอความเห็นขั้นต้น เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้วหรือไม่

ในข้อนี้ ข้อเท็จจริงฟังได้ยุติว่า การกล่าวหาพรรคผู้ถูกร้องกระทำความผิดต่อนายทะเบียน พรรคการเมืองเนื่องจากกรมสอบสวนคดีพิเศษมีหนังสือ ลับ ที่ ยธ ๐๘๐๐.๓/๖ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๒ และ นายเกียรติอุดม เมนะสวัสดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี พรรคเพื่อไทย ได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๒ ขอให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบและดำเนินการ กับพรรคผู้ถูกร้องและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องใน ๒ ข้อกล่าวหา ข้อกล่าวหาที่ ๑ กรณี พรรคผู้ถูกร้องไม่ใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในปี ๒๕๔๘ (จำนวน ๒๙ ล้านบาท) เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ และรายงานการใช้จ่ายเงิน

สนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๕๔ ที่พรรคผู้ถูกร้องยื่นต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง ข้อกล่าวหาที่ ๒ กรณีพรรคผู้ถูกร้อง ได้รับเงินบริจาค (จำนวน ๒๕๘ ล้านบาท) และทรัพย์สินอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ผ่านบริษัท เมชโซอะ บีซีเนิส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด โดยทำสัญญา ว่าจ้างทำสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามโครงการต่าง ๆ เป็นนิติกรรมอำพรางระหว่างบริษัททั้งสอง โดยไม่มีการทำงานที่จ้างจริงแต่มีการโอนเงินค่าจ้างให้บริษัท เมชโซอะ บีซีเนิส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด แล้ว นายประจวบหรือคณาปติ สังขาว ผู้จัดการบริษัท เมชโซอะ บีซีเนิส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด โอนเงินให้พรรคผู้ถูกร้องเพื่อหลีกเลี่ยงการรายงานการรับบริจาคเงินตามกฎหมาย

เมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองในเหตุอันควรยุบพรรคดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องคัดค้านและปัญหาหรือข้อโต้แย้ง คณะที่ ๑๐ โดยมีนายอิศระ หลิมศิริวงษ์ เป็นประธานกรรมการสืบสวนสอบสวนดำเนินการสืบสวน สอบสวนในเรื่องดังกล่าวและมีมติเอกฉันท์ให้ยกข้อกล่าวหาทั้งสอง โดยเฉพาะข้อกล่าวหาที่ ๒ ในคดีนี้ว่าไม่พบมูลความผิดตามข้อกล่าวหาแต่อย่างใด เห็นควรยุติเรื่อง ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ประชุมครั้งที่ ๑๔๔/๒๕๕๒ วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ พิจารณารายงานผลการสืบสวน สอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนโดยมติที่ประชุมเสียงข้างมากเห็นควรให้นายทะเบียน พรรคการเมืองพิจารณาตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงส่งเรื่องคืนนายทะเบียนพรรคการเมืองไปพิจารณามีคำสั่งเสียก่อนตามขั้นตอน

นายอภิชาติ สุจริตานนท์ นายทะเบียนพรรคการเมือง ได้มีคำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมือง ที่ ๙/๒๕๕๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ ชุดที่มีหม่อมหลวงประทีป จรุงโรจน์ เป็นประธานกรรมการ โดยคณะกรรมการได้พิจารณาและมีความเห็นโดยเสียงข้างมากกว่าคดีทั้งสอง ข้อกล่าวหามีมูลโดยเฉพาะในข้อกล่าวหาที่ ๒ กรณีพรรคผู้ถูกร้องรับบริจาคเงินจากบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) จำนวน ๒๕๘ ล้านบาท ให้แจ้งต่ออัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และในข้อกล่าวหาที่ ๑ กรณีใช้จ่ายเงินกองทุน ฯ จำนวน ๒๙ ล้านบาท ไม่ถูกต้องและจัดทำรายงานไม่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงเห็นควรเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

มีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบตามคำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้น นายทะเบียนพรรคการเมืองได้เขียนในบันทึกข้อความด่วนที่สุด ที่ ลต ๐๔๐๑ (ฝตง)/๑๐๐๖ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ต่อท้ายความเห็นของคณะกรรมการที่แต่งตั้งตามคำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งถือว่าบันทึกดังกล่าวเป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว โดยนายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นเพิ่มเติมว่า “พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงตามที่คณะทำงานของนายทะเบียนพรรคการเมือง รวบรวมเพิ่มเติมจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนรวบรวมไว้ในเบื้องต้น อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญอันควรสู่การพิจารณามีมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ...” ย่อมหมายถึง นายทะเบียนพรรคการเมือง ทำความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๕ จึงให้เสนอเรื่องนี้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาด่วนโดยผ่านประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานกรรมการการเลือกตั้งจึงนำความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองและความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบตามคำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมืองเข้าที่ประชุมเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ เมื่อที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาความเห็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ประกอบผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการตรวจสอบตลอดจนพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงมีมติครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ โดยเสียงข้างมากให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ ประกอบกับในคดีเรื่องพิจารณาที่ ๑๔/๒๕๕๓ พรรคผู้ถูกร้องได้ยื่นคำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายในเบื้องต้นว่านายทะเบียนพรรคการเมืองยังมีได้มีความเห็นนั้น ต่อมานายทะเบียนพรรคการเมืองก็ได้มีคำชี้แจงลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ ต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ความเห็นว่ากรณีดังกล่าวกฎหมายบัญญัติไว้แตกต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นอำนาจเด็ดขาด

ของนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยตรง โดยกรรมการการเลือกตั้งคนอื่น ๆ ไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นชอบ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ในกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่าการกระทำตามมาตรา ๙๔ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน กรณีจึงมิใช่อำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยเด็ดขาด นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ จึงเสนอเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นชอบ ดังนั้นการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบจึงฟังได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบมติคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๑๔๔/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ แล้ว ดังนี้ เห็นว่ากระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องเป็นไปตามกฎระเบียบและข้อกำหนดโดยชอบแล้ว

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ