

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ โดยสรุปความได้ว่า

คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๗ (๖๙) เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ อนุมัติงบประมาณของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองสนับสนุนพรรคผู้ถูกร้องตามโครงการและแผนงานที่เสนอขอรับการสนับสนุน จำนวน ๒๑ โครงการ วงเงิน ๖๘,๗๘๘,๔๐๐ บาท เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้มีจำนวน ๒ โครงการ ประกอบด้วย (๑) โครงการจัดทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ริมทางหลวง (บิลล์บอร์ด) วงเงิน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท จำนวน ๒ ป้าย (ที่ถูกคือ ๑๐ ป้าย) (๒) โครงการจัดทำแผ่นป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ (ฟิวเจอร์บอร์ด) จำนวน ๑๗๕,๑๑๕ ป้าย (ที่ถูกคือ ๑๐๐,๐๐๐ ป้าย) วงเงิน ๓๗,๙๙๙,๙๕๕ บาท (ที่ถูกคือ ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท) โดยพรรคผู้ถูกร้องขอรับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ๑๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท พรรคสมทบ ๑๘,๙๙๙,๙๕๕ บาท (ที่ถูกคือ ๑๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท) และในวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๘ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อนเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองสนับสนุนพรรคผู้ถูกร้องไตรมาสแรก โดยนำฝากเข้าบัญชีพรรคประชาธิปัตย์ (กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาย่อย กระทรวงการคลัง บัญชีเลขที่ ๐๖๘-๑-๐๓๑๙๙-๙ จำนวนเงิน ๕๕,๗๓๘,๔๐๐ บาท

ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือที่ ปชป.๔๘๐๐๐๒๐/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๘ ขอปรับปรุงโครงการและแผนงานของพรรคการเมืองที่เสนอขอรับการสนับสนุน โดยโครงการที่ (๑) โครงการจัดทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ริมทางหลวง (บิลล์บอร์ด) ขอปรับลดลง ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท คงเหลือ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนโครงการที่ (๒) โครงการจัดทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ (ฟิวเจอร์บอร์ด) ขอนำเงินที่ขอปรับลดจากโครงการที่ (๑) จำนวน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท มาเพิ่มในโครงการที่ (๒) ซึ่งคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเห็นชอบให้ผู้ถูกร้องเปลี่ยนแปลงโครงการ และมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบ

วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๙ ผู้ถูกร้องโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคประชาธิปัตย์ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับแจ้งจากกรมสอบสวนคดีพิเศษว่า ได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษกรณีบริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) มีพฤติการณ์กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และความผิดตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับพาดพิงถึงผู้ถูกร้องรวม ๒ ข้อกล่าวหา คือ กรณีผู้ถูกร้องได้รับบริจาคเงินและทรัพย์สินอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากบริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ผ่านบริษัท เมซโซเซ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด โดยทำสัญญาว่าจ้างทำสื่อประชาสัมพันธ์ตามโครงการต่าง ๆ เป็นนิติกรรมอำพราง เพื่อหลีกเลี่ยงการรายงานการรับบริจาคเงินตามที่กฎหมายกำหนด และกรณีผู้ถูกร้องไม่ได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองไม่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากนี้ นายเกียรติอุดม เมนะสวัสดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จังหวัดอุดรธานี พรรคเพื่อไทย ได้ยื่นหนังสือขอให้ตรวจสอบและดำเนินการกับผู้ถูกร้องและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องใน ๒ ข้อกล่าวหาในทำนองเดียวกัน

วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนในเรื่องดังกล่าว ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๑๔๔/๒๕๕๒ ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน แล้วมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากส่งเรื่องให้ผู้ร้องพิจารณาดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ ทั้ง ๒ ข้อกล่าวหา

ผู้ร้องได้มีคำสั่งที่ ๙/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้ดำเนินการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน กรณีการกระทำของพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบได้ดำเนินการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเสนอความเห็นต่อผู้ร้อง และผู้ร้องมีความเห็นเสนอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ว่า อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ เห็นควรรับการพิจารณามีมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาด้วยผ่านประธานกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งประธานกรรมการการเลือกตั้งให้นำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาสรุปข้อเท็จจริงของคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ตลอดจนพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องกระทำผิดทั้ง ๒ ข้อกล่าวหา โดยในข้อกล่าวหาที่ ๒ เห็นว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ใช้จ่ายเงินที่ได้รับสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองไม่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๙๓ และให้ผู้ร้องแจ้งต่ออัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๓) (๔) และมาตรา ๙๕ ทั้ง ๒ ข้อกล่าวหา

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติในการประชุมครั้งที่ ๔๓/๒๕๕๓ เห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ ประกอบมาตรา ๖๕ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๙๓

๒. มีคำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ที่ต้องยุบไปเนื่องจากไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ ซึ่งเป็นเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ จะขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ตามมาตรา ๘ อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องถูกยุบไปตามมาตรา ๖๙ หรือตามมาตรา ๘๒ ซึ่งเป็นเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ จะจัดแจ้งการจัดตั้ง

พรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องถูกยุบไปตามมาตรา ๙๗

๓. มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรค ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ เรื่อง การแก้ไขประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๕ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ข้อ ๓ หรือให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัย หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒๐)

๓. สรุปคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมเอกสารประกอบต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่เคยได้รับเงินจากบริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ผู้ถูกร้องไม่ทราบและไม่เคยเกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาที่ว่า บริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ได้เข้าทำสัญญากับบริษัท เมชไซอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด เพื่อทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์ เป็นเรื่องส่วนตัวของบริษัททั้งสอง และบริษัท เมชไซอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด ไม่เคยมอบเงินที่ได้จากบริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) แก่ผู้ถูกร้อง หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องในการเลือกตั้งแต่อย่างใด ผู้ถูกร้องได้จัดทำโครงการและแผนงานในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๔๗ โดยมีโครงการตามแผนงานการใช้จ่ายในการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับคดีนี้ ๒ โครงการ และคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ อนุมัติงบประมาณตามโครงการและแผนงานดังกล่าว นอกจากนี้การใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองนั้น ผู้ถูกร้องได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๙ ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามโครงการที่ผู้ถูกร้องได้รับการสนับสนุน ในปี ๒๕๔๘ และมีมติว่าผู้ถูกร้องได้ดำเนินการทุกอย่างเป็นไปตามระเบียบถูกต้องแล้ว จึงได้ยุติการสอบสวนเรื่องนี้ การกระทำของผู้ถูกร้องจึงมิได้ทำผิดระเบียบ หากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเห็นว่าเสียหายหรือผิดระเบียบ ก็สามารถสั่งให้ผู้ถูกร้องชดใช้เงินคืนได้อยู่แล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๓ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๓

๔. สรุปคำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายของผู้ถูกร้อง และคำร้องคัดค้านของผู้ร้อง

ผู้ถูกร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมาย สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้ที่มีอำนาจทำความเข้าใจในการยุบพรรคการเมืองไว้ คือ นายทะเบียนพรรคการเมืองเท่านั้นที่มีอำนาจวินิจฉัยว่ามีเหตุสมควรจะยุบพรรคการเมืองตามที่ถูกร้องเรียนได้หรือไม่ เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ใน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวนี้ได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงแต่มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองเท่านั้น และจากข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นการดำเนินการข้ามขั้นตอนและมีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ย่อมส่งผลให้การทำความเข้าใจและการลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องดังกล่าวขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ แม้ว่าประธานกรรมการการเลือกตั้งจะได้เข้าร่วมประชุมร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ดังกล่าวข้างต้น แต่ก็เป็นการประชุมในฐานะที่เป็นกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งเท่านั้น มิใช่ในฐานะของนายทะเบียนพรรคการเมือง และผู้ร้องไม่มีอำนาจสืบสวนสอบสวนและไม่มีอำนาจยื่นคำร้องเป็นคดีนี้ เพราะไม่ได้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ข้อกล่าวหาของผู้ร้องเป็นการกล่าวหาว่า มีการใช้เงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่ถูกต้อง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๐ บัญญัติให้ถือเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ดังนั้น ต้องร้องคัดค้านภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง

ผู้ร้องยื่นคำร้องคัดค้านคำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายของผู้ถูกร้อง สรุปได้ว่า กรณีที่นายอภิชาติ สุขัคคนนท์ ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ลงมติ เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ในข้อกล่าวหาที่ ๒ ว่าผู้ถูกร้องกระทำความผิดและให้ยื่นคำร้องให้ยุบพรรคตามมาตรา ๙๓ วรรคสอง ถือเป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองด้วย ดังนั้น การพิจารณาในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ แล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีผู้ถูกร้องฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องนั้นเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง แล้ว และมูลคดีนี้เป็นเรื่องการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่ถูกต้องและการจัดส่งรายงานการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง หากใช่เป็นกรณีการคัดค้านค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างไม่ ดังนั้น จึงไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องยื่นคำคัดค้านภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันประกาศการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือมาตรา ๑๑๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับกรณีที่มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองโดยไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงนั้น ไม่มีกำหนดอายุความ

๕. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยดังต่อไปนี้

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 หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคจะต้องถูกตัดสิทธิ หรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ เรื่อง การแก้ไขประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๕ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ อย่างไร เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยคดีเป็นไปตามลำดับที่เหมาะสม เห็นควรวินิจฉัยในประเด็นที่ ๒ ก่อน

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

ผู้ร้องกล่าวหาว่า ผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอันเป็นเหตุให้ต้องถูกยุบพรรค ในช่วงเวลา ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๔๘ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ในขณะที่ยื่นคำร้อง ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ แทนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ในส่วนของสารบัญญัติเกี่ยวกับเหตุที่จะให้ยุบพรรคการเมืองในคดีนี้จะต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุเป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๗/๒๕๕๐ การนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาพิจารณาวินิจฉัย นั้น หมายถึงการพิจารณาวินิจฉัยในส่วนที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติเท่านั้น กล่าวคือ หมายถึงบทบัญญัติที่กำหนดว่า การกระทำใดเป็นความผิด หรือกำหนดข้อห้ามหรือข้อบังคับในการปฏิบัติ แต่ในส่วนที่เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ จะต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ประเด็นที่ ๑ กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

การยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในวรรคสองว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามวรรคหนึ่งให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน” จะเห็นได้ว่า เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองทราบว่ามีพรรคการเมืองใดกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ อันเป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบตามมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง เมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ไม่ว่าจะนายทะเบียนพรรคการเมืองจะทราบเองหรือบุคคลใดแจ้งให้ทราบ นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าการกระทำตามที่ทราบมานั้น เป็นเหตุให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบหรือไม่ หากนายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า พรรคการเมืองใดกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ ย่อมเป็นกรณีที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองนั้นต่อไป การที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ก็เพื่อให้การดำเนินการ ในเรื่องสำคัญเช่นนี้ เป็นไปโดยความรอบคอบ และการที่กฎหมายให้การพิจารณาในเบื้องต้นว่า พรรคการเมืองใดมีการกระทำฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ หรือไม่ เป็นอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมือง นั้น เนื่องจากมาตรา ๘๒ เป็นเรื่องของการกำกับดูแลการใช้

จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองให้ถูกต้อง รวมทั้งการปฏิบัติงานทางเอกสาร การจัดทำเอกสารให้ถูกต้อง การทำรายงานให้ถูกต้อง อันเป็นงานประจำตามปกติ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้องดูแลให้พรรคการเมืองปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด อันเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะเป็นผู้ตรวจสอบเป็นประจำอยู่แล้ว มาตรา ๙๓ จึงบัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

ในการพิจารณาของนายทะเบียนพรรคการเมือง กฎหมายมิได้บังคับว่า จะต้องพิจารณาด้วยตนเอง นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมีอำนาจที่จะแต่งตั้งหรือขอความเห็นจากผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้ รวมถึงการขอความเห็นจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก็สามารถทำได้ แต่การตัดสินใจในขั้นนี้ ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของ นายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้องพิจารณาและมีความเห็นก่อนว่า มีเหตุที่จะยุบพรรคการเมืองหรือไม่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง แม้จะเป็นองค์กรที่ใหญ่กว่านายทะเบียนพรรคการเมือง ก็ไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดในเบื้องต้นว่า มีเหตุที่จะต้องยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๘๒ หรือไม่ คงมีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอเท่านั้น

จากคำร้องของผู้ร้อง คำชี้แจงและคำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายของผู้ถูกร้อง ประกอบกับคำร้องคัดค้านคำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายของนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ นายทะเบียนพรรคการเมือง ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๒ กรมสอบสวนคดีพิเศษและ นายเกียรติอุดม เมนะสวัสดิ์ ได้แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ตรวจสอบว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ รวม ๒ กรณี คือ (๑) การที่บริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) จ่ายเงินค่าจ้างทำสื่อโฆษณาให้กับบริษัท เมชโซอะ บีซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด เป็นการอำพรางการบริจาคเงินของบริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ให้กับผู้ถูกร้อง และ (๒) การใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองของผู้ถูกร้องไม่เป็นไปตามกฎหมายและรายงานการใช้จ่ายเงินไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง

หลังจากได้รับแจ้งจากกรมสอบสวนคดีพิเศษและนายเกียรติอุดม เมนะสวัสดิ์ แล้ว นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ได้นำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าวเพื่อรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ ซึ่งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนทำการสอบสวนและตรวจสอบ เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นว่า ผู้ถูกร้องมิได้กระทำความผิดทั้งสองกรณี โดยมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ ในประเด็นที่สองซึ่งเป็นมูลกรณีของคดีนี้ และได้รายงานผลการสืบสวนสอบสวนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุมพิจารณารายงานของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน แล้วมีมติด้วยเสียงข้างมาก ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งสองกรณี โดยในการลงมติดังกล่าว นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นกรรมการเสียงข้างน้อย มีความเห็นและลงมติ ทั้ง ๒ กรณีว่า (๑) ข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่า บริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) บริจาคเงินให้ผู้ถูกร้อง และ (๒) กรณีการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามกฎหมายและรายงานการใช้จ่ายเงินไม่ตรงตามความเป็นจริง ให้ยกคำร้องคัดค้านตามความเห็นของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน

หลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติดังกล่าวแล้ว นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเสียงข้างมาก ซึ่งการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย นั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ประธานคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ได้สรุปข้อเท็จจริงพร้อมความเห็น เสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ในวันเดียวกันนั้น นายอภิชาติ สุจริตานนท์ ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ได้บันทึกความเห็นไว้ท้ายหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ว่า “ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามที่คณะกรรมการของนายทะเบียน ฯ รวบรวมเพิ่มเติมจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนรวบรวมไว้ในเบื้องต้น อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ อันควรสู่การพิจารณาที่มีมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงให้เสนอเรื่องนี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาด่วน โดยผ่านประธานกรรมการการเลือกตั้ง” และปรากฏตามเอกสารหมายเลข ร ๑๔ ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นเพียงว่า อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ก็ได้ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ จึงเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณามีมติ

นายอภิชาติ สุจริตานนท์ ในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง ได้เรียกประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ โดยได้นำผลการตรวจสอบของคณะกรรมการดังกล่าว เสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติสำหรับกรณีตามคำร้องในคดีนี้ โดยมีมติเป็นเอกฉันท์ ให้อัยการสูงสุดร้อง และมติเสียงข้างมากให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๕ โดยนายอภิชาติ สุจริตานนท์ ในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นส่วนตัวตามที่ลงมติว่า “ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง” ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุมกันอีกครั้ง โดยนายทะเบียนพรรคการเมืองในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง มิได้เข้าร่วมประชุมด้วย ที่ประชุมได้มีมติเป็นเอกฉันท์ เห็นชอบให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้อัยการสูงสุดร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ โดยถือว่าความเห็นส่วนตัวของนายอภิชาติ สุจริตานนท์ ที่ลงมติไว้ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ เป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมือง

จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ความเห็นของประธานกรรมการการเลือกตั้งที่ลงมติไว้เป็นความเห็นส่วนตัว ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ นั้น เป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ต่างหากจากประธานกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งที่ต่างกัน จึงมีภาระหน้าที่แตกต่างกันด้วย ปัจจัยที่จะนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาใด ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับตำแหน่งหน้าที่ที่ดำรงอยู่ในขณะนั้นว่ามีภาระหน้าที่อย่างไร การที่กฎหมายบัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้วินิจฉัยว่า มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ หรือไม่ ก็เนื่องมาจากนายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่ดูแลการปฏิบัติของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นผู้ที่ทราบรายละเอียดการปฏิบัติของพรรคการเมืองเป็นอย่างดี ส่วนประธานกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพรรคการเมือง คงมีอำนาจเพียงตรวจสอบว่าความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองมีเหตุผลสมควรหรือไม่ ประเด็นการวินิจฉัยจึงต่างกันสาระสำคัญ

ถึงแม้ว่าในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ได้ทำความเห็นไว้ ๒ ความเห็น คือ ความเห็นตามที่เกษียนสั่งให้นำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นความเห็นในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ส่วนความเห็นในการลงมติในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้น เป็นการออกความเห็นในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งความเห็นของนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในการลงมติดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของมติที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะร่วมลงมติในการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การลงมติดังกล่าว จึงแตกต่างจากการเกษียนสั่งให้นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ได้มีความเห็นเช่นนั้นก่อนแล้ว จึงเสนอความเห็นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบ ความเห็นของนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในการลงมติในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ จึงไม่อาจถือได้ว่า เป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมือง เพราะหากจะถือเช่นนั้นก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ได้เคยลงมติในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้งไปก่อนหน้านั้นแล้วในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ ว่า ผู้ถูกร้องได้นำเงินสนับสนุนพรรคการเมืองไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการโดยมีการขอปรับโครงการและได้รับการอนุมัติแล้ว ซึ่งก็ทำให้มีการถือว่าความเห็นในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว เป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองแต่ประการใดไม่ อนึ่ง การที่กฎหมายบัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้ยื่นคำร้องในคดีนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมหมายความว่า ประธานกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นคดีนี้ฉันใด การทำความเห็นส่วนตัวของนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ จึงมิใช่การทำความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองฉันนั้น

นอกจากนี้การเกษียนสั่งของนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองตามที่ปรากฏในบันทึกข้อความ เอกสารหมายเลข ร ๑๓ นั้น ก็ได้เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดหรือเป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ต้องถูกยุบพรรคหรือไม่ แต่เป็นเพียงการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาว่า อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ หรือไม่ก็ได้เท่านั้น ทั้งการกระทำตามมาตรา ๙๔ ก็ได้เกี่ยวกับการใช้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองผิดกฎหมาย หรือการรายงานการใช้เงินไม่ตรงตามความเป็นจริง อันจะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ ที่จะเป็เหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๓ แต่อย่างไรเมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองยังมิได้มีความเห็นให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ การให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ จึงเป็นการกระทำที่ผิดขั้นตอนของกฎหมายในส่วนสาระสำคัญ จึงไม่มีผลทางกฎหมายที่จะให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องได้

อนึ่ง มีเหตุผลในการวินิจฉัยอีกทางหนึ่งว่า เนื่องจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มุ่งประสงค์ให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมือง ถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายในองค์กรด้วยตนเอง อันเป็นกฎหมายในส่วนวิธีสบัญญัติที่กำหนดวิธีปฏิบัติของกระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคการเมืองไว้แล้ว ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดจากการกระทำ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจที่จะควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ นายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และนายทะเบียนพรรคการเมืองต้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนด

เป็นกระบวนการไว้ในส่วนของกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง และมาตรา ๙๕

กรณีข้อกล่าวหาตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง นั้น มาตรา ๙๓ วรรคสอง มิได้บัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องเสนอความเห็นด้วยว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามวรรคหนึ่งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ต่างกับกรณีข้อกล่าวหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ ที่มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองและนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบแล้ว กล่าวคือนายทะเบียนพรรคการเมืองต้องตรวจสอบกรณีนั้นด้วยอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองก่อน แล้วจึงเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งพร้อมความเห็น ว่า พรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๔ หรือไม่ โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นความเห็นที่เสนอให้ยุบพรรคการเมืองนั้นหรือไม่ อันเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนพรรคการเมือง ได้รับการตรวจสอบถ่วงดุลจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ทั้งในกรณีเสนอให้ยุบหรือไม่ยุบพรรคการเมืองนั้น

ฉะนั้นกรณีตามคำร้องคดีนี้ผู้ร้องจะเสนอความเห็นด้วยว่า ผู้ถูกร้องมีเหตุตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่ก็ได้ เมื่อผู้ร้องได้รับหนังสือขอให้ตรวจสอบผู้ถูกร้องของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และของนายเกียรติก้องม ณะสวัสดีแล้ว ต่อมาวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔๘/๒๕๕๒ ด้วยเหตุผลว่า เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณียังมีใช้ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยมีเหตุอันสมควรว่ามีการกระทำได้อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ตามข้อกล่าวหาดังกล่าวทั้งสองข้อกล่าวหา จึงมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการชุดที่มีนายอิศระ หลิมศิริวงษ์ เป็นประธานคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าว

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งครั้งที่ ๑๔๔/๒๕๕๒ ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนทั้งสองข้อกล่าวหาแล้ว มีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากส่งเรื่องให้ผู้ร้องพิจารณาดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ ทั้งสองข้อกล่าวหา โดยผู้ร้องในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง ได้ร่วมลงมติเป็นความเห็นเสียงข้างน้อย ให้ยกคำร้องที่ให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องทั้งสองข้อกล่าวหา เพราะไม่พบการกระทำผิดนั้น ความเห็นของผู้ร้องไม่ผูกพันคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะผู้ร้องต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติเสียงข้างมากแต่โดยที่มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเสียงข้างมากเป็นการพิจารณารวมกันไปทั้งสองข้อกล่าวหา ซึ่งเป็นกรณีต้องแยกพิจารณาแต่ละข้อกล่าวหาให้ชัดเจน เฉพาะมติกรณีข้อกล่าวหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ ถือได้ว่าเป็นมติเสียงข้างมากส่งการให้ผู้ร้องพิจารณาที่มีความเห็นก่อนแล้วจึงเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาต่อไป เป็นข้อกล่าวหาที่ผู้ร้องชอบที่จะตั้งคณะกรรมการช่วยตรวจสอบก่อนเสนอความเห็นได้ ส่วนกรณีข้อกล่าวหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเสียงข้างมากส่งการรวมกันไปว่า ให้ผู้ร้องพิจารณาที่มีความเห็นก่อนแล้วจึงเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เป็นความไม่ชัดเจนในการปรับบทบังคับใช้กฎหมายในองค์กรณีนั้นเท่านั้น ต่อมาในการประชุมครั้งที่ ๑๔๖/๒๕๕๓ วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ความเห็นของเสียงข้างมากให้เหตุผลว่าข้อเท็จจริงทั้งสองข้อกล่าวหาเกี่ยวพันกัน จึงยังคงมีมติให้แจ้งผู้ร้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ เช่นเดิม โดยผู้ร้องและนายวิสุทธิ์ โพธิ์แท่น กรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓

พรรคสอง และต่อมาในการประชุมครั้งที่ ๔๓/๒๕๕๓ วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงมีมติเอกฉันท์ที่ชัดเจน ยืนยันเห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ พรรคสอง แสดงให้เห็นว่ามีเสียงข้างมากของ คณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เห็นชอบให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ พรรคสอง ตั้งแต่วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ แล้ว โดยผู้ร้องไม่จำเป็นต้องเสนอความเห็นก่อนแต่อย่างใด กรณีถือได้ว่าคดีนี้ความได้ปรากฏต่อนายทะเบียน พรรคการเมืองว่า ผู้ถูกร้องมีกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ พรรคหนึ่ง แล้ว และคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้แล้ว ระยะเวลาที่ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ อันเป็นวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติดังกล่าว

การที่ผู้ร้องมีคำสั่งที่ ๙/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ เพื่อตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนชุดนายอิศระ หลิมศิริวงษ์ เป็นประธาน อีก และคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเสียงข้างมากในการประชุมครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ เห็นชอบให้ผู้ร้องแจ้งอัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๔ (๓) (๔) และ มาตรา ๙๕ ทั้งสองข้อกล่าวหาอีกครั้งหนึ่ง แม้ว่าต่อมาวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ คณะกรรมการการ เลือกตั้งจะมีมติเป็นเอกฉันท์ในการประชุมครั้งที่ ๔๓/๒๕๕๓ เห็นชอบให้ผู้ร้องในฐานะนายทะเบียน พรรคการเมือง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ นั้น กระบวนการดังกล่าวข้างต้นเป็นการตรวจสอบภายใน องค์กร และเป็นเพียงการยืนยันการปรับบทบังคับใช้กฎหมายให้ชัดเจนภายในองค์กรที่ยังคงต้องอยู่ในบังคับตาม ระยะเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ พรรคสอง กำหนด เป็นกรณีที่ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ อันเป็น วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเสียงข้างมากในการพิจารณารายงานของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนชุดที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติแต่งตั้งนายอิศระ หลิมศิริวงษ์ เป็นประธานในครั้งแรก และถือเป็นวันที่ความ ปรากฏต่อผู้ร้องในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองด้วย เมื่อผู้ร้องยื่นคำร้องคดีนี้ในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ จึงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องจึงไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย

๖. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก (๔ ต่อ ๒) ว่า กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูก ร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นอีกต่อไป โดยฝ่ายข้างมาก ๑ เสียง ใน ๔ เสียง ให้เหตุผลว่า คดีนี้ถือว่าความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองและคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้ความ เห็นชอบให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตั้งแต่วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ แล้ว การยื่นคำร้องตามข้อกล่าวหาคดีนี้จึงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันตามที่กฎหมายกำหนด

ส่วนฝ่ายข้างมาก ๓ เสียง ใน ๔ เสียง ให้เหตุผลว่า ความยังไม่ปรากฏต่อนายทะเบียนพรรค การการเมืองว่ามีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมาย อันจะเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคผู้ถูกร้อง และนายทะเบียนพรรคการเมือง ยังมิได้มีความเห็นว่ามีเหตุให้ต้องยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๓ พรรคสอง ทั้งนายทะเบียนพรรคการเมืองก็ยังมีได้ เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด สำหรับความเห็นของประธานกรรมการการ

เลือกตั้งในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ มีใ้การทำความเห็นในฐานะ
นายทะเบียนพรรคการเมือง กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายเจริญ ภัคดีธนากุล นายนุรักษ์ มาประณีต
นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๓๙ ก วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ

นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค. ๒

นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย นายธรรมรงค์ จันทร์ดำ

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕