รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๓

เล่ม ๑

รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ประจำปี ๒๕๖๓

เล่ม ๑

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
Office of The Constitutional Court

ชื่อหนังสือ **รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๓ เล่ม ๑**

ISBN: 978-616-8033-60-9

ปีที่พิมพ์ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓

จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

จัดทำโดย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๗๗๗๗
โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๙๕๒๒
www.constitutionalcourt.or.th
E-mail: office@constitutionalcourt.or.th

พิมพ์ที่ บริษัท พี. เพรส จำกัด
๑๒๙ สวนหลวง กรุงเทพฯ ๑๐๒๕๐
โทรศัพท์ / โทรสาร: ๐-๒๗๔๒-๔๗๕๔ - ๕

สารบัญ

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๓

เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ ..... ๓

- ความเห็นส่วนตนของ นายนุรักษ์ มาประณีต ๑๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ๑๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายชัช ชลวร ๒๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๓๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๓๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ๔๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๔๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๕๑
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ๖๒

คำวินิจฉัยที่ ๒ - ๓/๒๕๖๓

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ๖๙

- ความเห็นส่วนตนของ นายนุรักษ์ มาประณีต ๗๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ๘๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายชัช ชลวร ๙๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๙๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๙๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ๑๐๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๑๐๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๑๑๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ๑๒๖

สารบัญ

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๓

เรื่อง นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ..... ๑๓๓

- ความเห็นส่วนตนของ นายนุรักษ์ มาประณีต ๑๔๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ๑๕๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายชัช ชลวร ๑๕๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๑๖๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๑๖๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ๑๗๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๑๘๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๑๘๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ๒๐๐

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๓

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เพื่อมีคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ ๒๑๑

- ความเห็นส่วนตนของ นายนุรักษ์ มาประณีต ๒๓๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ๒๔๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายชัช ชลวร ๒๕๕
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๒๖๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๒๗๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ๒๘๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๒๙๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๓๐๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ๓๓๓

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๓

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง

นายณฐพร โตประยูร **ผู้ร้อง**

พรรคอนาคตใหม่ ที่ ๑ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ที่ ๒
นายปิยบุตร แสงกนกกุล ที่ ๓
และคณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ ที่ ๔ **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙

นายณฐพร โตประยูร ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ สาระสำคัญตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าพรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้องที่ ๑ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ผู้ถูกร้องที่ ๒ นายปิยบุตร แสงกนกกุล ผู้ถูกร้องที่ ๓ และคณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้องที่ ๔ ใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ โดยผู้ถูกร้องทั้งสี่กระทำการ ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้จดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗ ซึ่งมีผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นหัวหน้าพรรค ผู้ถูกร้องที่ ๓ เป็นเลขาธิการพรรค และผู้ถูกร้องที่ ๔ เป็นคณะกรรมการบริหารพรรค ในการขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้เสนอข้อบังคับพรรคในหลายข้อที่มีถ้อยคำว่า “หลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ” แต่ไม่มีถ้อยคำว่า “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ซึ่งแตกต่างจากพรรคการเมืองอื่น แสดงให้เห็นว่าข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่มีข้อความส่วนใดที่ยอมรับถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งข้อบังคับพรรคดังกล่าวเป็นไปตามแนวคิด พฤติการณ์ และการกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ ที่แสดงความคิดเห็นปรากฏตามสื่อมวลชนและสาธารณชนที่ผ่านมา เช่น กรณีที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นนายทุนของเว็บไซต์และนิตยสารฟ้าเดียวกัน การให้สัมภาษณ์นิตยสารมติชนสุดสัปดาห์ฉบับประจำวันที่ ๑๖ - ๒๒ เมษายน ๒๕๕๓ เกี่ยวกับการสนับสนุนการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) และการพบปะนิสิตนักศึกษาและประชาชน ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ โดยประกาศจะทำภารกิจของคณะราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๕ ให้สำเร็จ กรณีที่ผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้แสดงความคิดเห็นเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ในงานเสวนา เรื่อง เสรีภาพนิสิตนักศึกษาในพระปรมาภิไธยที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ได้เสวนาในหัวข้อเรื่อง การเมือง ความยุติธรรม สถาบันกษัตริย์ เป็นต้น ดังนั้น ข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) ที่บัญญัติให้ข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องไม่มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและต้องไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่จึงมีเจตนาที่จะล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙

๒. นโยบายพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ (๓) เนื่องจากการแถลงนโยบายพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๑ ผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้แสดงความคิดเห็นให้ลงนามสัตยาบันธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นไปตามนโยบายพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ข้อ ๗ (๑) วรรคสอง ที่กำหนดว่า “... ตลอดจนดำเนินการและอนุวัตการตามข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งหลายที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน” แสดงให้เห็นถึงเจตนาของผู้ถูกร้องที่ ๓ ที่อยากให้มีการลงนามเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ต้องการลดบทบาทของพระมหากษัตริย์ อีกทั้งนโยบายพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ข้อ ๗ (๑) วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า “พรรคอนาคตใหม่

มุ่งแก้ปรับปรุงรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และสถาบันการเมืองทั้งหลายให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชน ในการนี้ จำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ...” แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องทั้งสี่มีความมุ่งมั่นในอุดมการณ์ล้มล้างการปกครองระบอบกษัตริย์ ซึ่งนำมาสู่นโยบายพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ (๓) ทำให้ข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) (๒) และ (๓) ถือได้ว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ (๑) และ (๒)

๓. การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ กำหนดให้ใช้สัญลักษณ์ของพรรคที่มีลักษณะสามเหลี่ยมด้านเท่ากลับหัว ซึ่งมีความเหมือนกับสมาคมอิลลูมินาติ โดยเชื่อกันว่าสมาคมดังกล่าวอยู่เบื้องหลังการล้มล้างการปกครองระบอบกษัตริย์ของหลายประเทศในทวีปยุโรป เมื่อพิจารณาประกอบกับพฤติการณ์ของผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่มีแนวนโยบายยึดถือปรัชญาความคิดขององค์กรดังกล่าว เช่น ล้มเลิกการกราบไหว้เคารพครูอาจารย์ตามประเพณี ล้มเลิกการยิ้มของคนไทย ไม่ต้องหมอบกราบพระเจ้าองค์ไหน และล้มเลิกการอุปถัมภ์ทุกศาสนา ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงเป็นพรรคการเมืองที่เป็นอันตรายต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การที่ผู้ถูกร้องทั้งสี่ออกข้อบังคับ นโยบาย และตราสัญลักษณ์ รวมถึงการหาเสียง การปราศรัยในการเลือกตั้ง การให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชน การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และแนวคิดที่ผ่านมาของผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ และผู้ร้องได้ใช้สิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคสอง แล้ว แต่อัยการสูงสุดไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ ดังนี้

(๑) ข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นโมฆะ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑)

(๒) ผู้ถูกร้องทั้งสี่กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒)

(๓) มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกร้องที่ ๒ ผู้ถูกร้องที่ ๓ และผู้ถูกร้องที่ ๔ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องเพิ่มเติมกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องทั้งสี่มีพฤติการณ์ แนวคิด ทัศนคติคลั่งไคล้ปรัชญาตะวันตก เป็นขบวนการปฏิกษัตริย์นิยมที่มองว่าการดำรงอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างที่เป็นมาโดยตลอดในสังคมไทยไม่สามารถไปด้วยกันได้กับการเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง มีแนวคิดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมไทย ดังเห็นได้จากที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้สัมภาษณ์ในหนังสือโพสต์ข้อความบนเฟซบุ๊กส่วนตัวและการร่วมเสวนาบนเวทีต่าง ๆ ผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้โพสต์ข้อความบนเฟซบุ๊กส่วนตัวและแสดงความคิดเห็นปรากฏตามสื่อมวลชนต่าง ๆ และผู้ถูกร้องที่ ๔ โดย นางสาวพรรณิการ์ วานิชโฆษกพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้โพสต์ข้อความบนเฟซบุ๊กส่วนตัว

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติมและเอกสารประกอบแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ ซึ่งผู้ร้องได้ใช้สิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคสอง แล้ว แต่อัยการสูงสุดมิได้ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคสาม ที่ผู้ร้องจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ จึงมีคำสั่งรับคำร้องและคำร้องเพิ่มเติมไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องทั้งสี่ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องทั้งสี่ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

๑. ผู้ร้องไม่ใช่ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง เนื่องจากการกระทำของพรรคการเมืองอันเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๒. กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ปรากฏถ้อยคำว่า “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” โดยใช้ถ้อยคำว่า “หลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ” แทนนั้น ผู้ถูกร้องทั้งสี่ชี้แจงว่า ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นหลักการที่เป็นอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับ และเป็นหลักการที่ดำรงอยู่มาแต่ครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ไม่ว่าจะมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเขียนไว้อย่างชัดแจ้งหรือไม่ก็ตาม โดยสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมจิตใจของชนชาวไทย ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบกฎหมายไทยจึงไม่อาจมีความหมายเป็นอย่างอื่นนอกจากระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ทรงเป็นที่เคารพสักการะของปวงชนชาวไทยจวบจนนิรันดร์ เป็นหลักการที่ไม่อาจถูกละเมิดหรือแก้ไขได้ เพราะฉะนั้น ข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ใช้คำว่า “หลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ” ย่อมหมายถึง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเท่านั้น

นอกจากนี้ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นไปตามแนวคิดของผู้ถูกร้องที่ ๒ ดังปรากฏตามข่าวสื่อมวลชนว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นนายทุนของเว็บไซต์และนิตยสารฟ้าเดียวกัน ผู้ถูกร้องที่ ๒ ชี้แจงว่า ตนเคยออกทุนประเดิมเพียงครั้งเดียวให้กับบรรณาธิการสำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกันในตอนเริ่มต้นกิจการ โดยไม่เคยเข้าไปก้าวก่ายครอบงำการบริหารงานและสำนักพิมพ์ดังกล่าวไม่เคยถูกตรวจสอบดำเนินคดีอาญาในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ส่วนเว็บบอร์ดฟ้าเดียวกันเป็นกระดานสนทนาบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเช่นเดียวกับเว็บบอร์ดอื่นซึ่งมีการควบคุมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ และปัจจุบันเว็บบอร์ดดังกล่าวได้ปิดตัวลงแล้ว สำหรับการให้สัมภาษณ์นิตยสารมติชนสุดสัปดาห์และการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับภารกิจคณะราษฎรนั้นก็มิใช่การล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด เพราะภารกิจของคณะราษฎรมีความมุ่งหมายให้ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๓. กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างเกี่ยวกับนโยบายพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ผู้ถูกร้องทั้งสี่ชี้แจงว่า นโยบายพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่มีข้อความใดที่บ่งบอกว่าผู้ถูกร้องทั้งสี่มีความมุ่งมั่นในอุดมการณ์ล้มล้างการปกครอง

ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่เป็นการนึกคิดของผู้ร้องทั้งสิ้น ส่วนการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ถูกร้องทั้งสี่ยืนยันว่าในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวดพระมหากษัตริย์

นอกจากนี้ ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นของผู้ถูกร้องที่ ๓ ที่ให้ลงนามสัตยาบันธรรมนูญกรุงโรมนั้น ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๓ ชี้แจงว่า ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้ผู้ก่ออาชญากรรมร้ายแรงที่สุดถูกปลดปล่อยไปโดยไม่ได้รับการลงโทษ เป็นการยับยั้งการก่ออาชญากรรมร้ายแรงที่อาจจะเกิดในอนาคต ส่งเสริมความยุติธรรมในระดับสากล และเสริมความยุติธรรมของรัฐภาคี ไม่ใช่การลดทอนความคุ้มกันประมุขแห่งรัฐหรือเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง แต่อย่างใด

๔. กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างเกี่ยวกับสัญลักษณ์พรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ผู้ถูกร้องทั้งสี่ชี้แจงว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ใช่สมาชิกขององค์กรตามที่กล่าวอ้าง และผู้ร้องก็มิได้แสดงพยานหลักฐานที่แน่ชัดถึงการมีอยู่จริงขององค์กรดังกล่าว รวมทั้งผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่เคยมีนโยบายใด ๆ ตามที่กล่าวอ้าง

๕. กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องทั้งสี่มีพฤติการณ์ แนวคิด ทัศนคติ คลั่งไคล้ปรัชญาตะวันตกเป็นขบวนการปฏิกษัตริย์นิยม และมีแนวคิดต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมไทย ผู้ถูกร้องทั้งสี่ชี้แจงว่ามิได้กระทำการหรือมีพฤติการณ์ใด ๆ ที่ต่อต้านสถาบันพระมหากษัตริย์หรือต้องการที่จะล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวเป็นการนึกคิดไปเองของผู้ร้อง ส่วนการโพสต์ข้อความที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าเป็นการกระทำของ นางสาวพรรณิการ์ วานิช นั้น ข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงเวลาก่อนที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ จะก่อตั้งเป็นพรรคการเมือง การกระทำดังกล่าวจึงไม่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกร้องที่ ๑

ผู้ถูกร้องทั้งสี่จึงมิได้กระทำการอันเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใด ขอให้ศาลวินิจฉัยยกคำร้องและจำหน่ายคดี

ผู้ร้องยื่นคำคัดค้านคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องทั้งสี่พร้อมเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า การยื่นคำร้องของผู้ร้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายทุกประการ กรณีที่ผู้ถูกร้องทั้งสี่ชี้แจงว่าหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ย่อมหมายถึงระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น

เป็นการกล่าวอ้างโดยปราศจากเหตุผลที่จะรับฟังได้ สำหรับกรณีการลงนามสัตยาบันธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศนั้น ผู้ร้องกล่าวอ้างว่ามีหลักฐานที่ยืนยันข้อสรุปจากคณะกรรมาธิการต่างประเทศวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ มีความเห็นพ้องกันว่าประเทศไทยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องลงนามสัตยาบันธรรมนูญกรุงโรมดังกล่าว และการที่ผู้ถูกร้องทั้งสี่ยืนยันว่าในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวดพระมหากษัตริย์นั้น มีความขัดกันกับพฤติการณ์การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่ ส่วนกรณีการเป็นสมาชิกของสมาคมอิลลูมินาติเป็นเพียงการเปรียบเทียบพฤติการณ์การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่กับแนวคิดและวัตถุประสงค์ของสมาคมดังกล่าวเท่านั้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำคัดค้านคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยประเด็นเดียวว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำคัดค้านคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ ปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้จดทะเบียนจัดตั้งผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ โดยมี นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นหัวหน้าพรรค นายปิยบุตร แสงกนกกุล ผู้ถูกร้องที่ ๓ เป็นเลขาธิการพรรค และผู้ถูกร้องที่ ๔ เป็นคณะกรรมการบริหารพรรค

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ใดทราบว่ามีการกระทำตามวรรคหนึ่ง ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “การดำเนินการตามมาตรานี้ไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญา

ต่อผู้กระทำการตามวรรคหนึ่ง” บทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นมาตรการปกป้องคุ้มครองระบอบการปกครองของประเทศให้เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยกำหนดกลไกในการดำเนินการในกรณีมีการฝ่าฝืน โดยเฉพาะความในวรรคหนึ่งได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๓๕ และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ อันเป็นบทบัญญัติที่วางหลักการเพื่อปกป้องคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่วนความในวรรคอื่น ๆ ได้บัญญัติเพิ่มเติมขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ เป็นบทบัญญัติเพื่อให้สิทธิผู้ที่ทราบว่ามีการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ร้องต่ออัยการสูงสุดและร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙ ได้บัญญัติเพิ่มเติมถ้อยคำให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเองได้ ทั้งนี้ โดยไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการตามวรรคหนึ่ง ดังนั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ จึงเป็นหลักการสำคัญที่มุ่งหมายให้ชนชาวไทยทุกคนมีส่วนร่วมในการปกป้องคุ้มครองและพิทักษ์รักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มั่นคงสถาพร มิให้ถูกล้มล้างหรือเซาะกร่อนบ่อนทำลายไปโดยไม่ชอบ โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตรวจสอบและมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง เสียก่อนที่การกระทำนั้นจะบังเกิดผล โดยสภาพจึงเป็นมาตรการในการป้องกันไว้ล่วงหน้าเพื่อจะได้มีโอกาสตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่จะเป็นอันตรายต่อระบอบการปกครองของประเทศมิให้เกิดขึ้นได้ แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เลิกการกระทำที่อาจเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้นั้น การกระทำดังกล่าวจะต้องไม่ห่างไกลจนเกินเหตุตามสภาวการณ์ที่ปรากฏแก่วิญญูชนส่วนใหญ่ในสังคมไทย ทั้งยังต้องกำลังดำเนินอยู่และยังไม่สำเร็จเสร็จสิ้นไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะมีคำวินิจฉัยสั่งให้เลิกการกระทำนั้นได้ แต่ไม่รวมถึงการสั่งยุบพรรคการเมือง เพราะการสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น (๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (๒) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ...”

เมื่อพิจารณาตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าการออกข้อบังคับ นโยบาย และสัญลักษณ์ของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง เนื่องจากข้อบังคับ นโยบาย และสัญลักษณ์ของพรรคดังกล่าว มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) และมาตรา ๑๕ (๒) และ (๓) นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการกล่าวอ้างของผู้ร้องว่าข้อบังคับพรรค ผู้ถูกร้องที่ ๑ ซึ่งหมายความรวมถึงนโยบายและภาพเครื่องหมายไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ซึ่งการออกข้อบังคับของพรรคการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการจัดตั้งพรรคการเมือง อันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “เอกสารและหลักฐานที่ต้องยื่นไปพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ... อย่างน้อยต้องประกอบด้วย ... (๓) ข้อบังคับ ...” มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ข้อบังคับต้องไม่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ (๑) เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และต้องไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ...” มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้ ... (๒) ภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง (๓) ... นโยบายของพรรคการเมือง ...” และมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและเอกสารและหลักฐานที่ยื่นพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองถูกต้องและครบถ้วนตาม ... มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ ... ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง

และให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา” จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากระบวนการยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นข้อบังคับพรรคไปพร้อมกับคำขอด้วย ต่อจากนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองจะทำการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารหลักฐานที่ยื่น หากคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและเอกสารหลักฐานที่ยื่นมีความถูกต้องครบถ้วน นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษาต่อไป เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมือง และนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗ และมีประกาศการจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กรณีย่อมแสดงให้เห็นได้ในเบื้องต้นว่าข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) เนื่องจากนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้จดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ได้ยื่นจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงเป็นหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาและมีมติให้เพิกถอนข้อบังคับดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้หาได้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นไม่ ทั้งผู้ถูกร้องทั้งสี่ก็มิได้มีการกระทำอื่นใดนอกเหนือจากการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองของผู้ถูกร้องที่ ๑ เพิ่มเติมขึ้นในภายหลังอีก กรณีจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

อย่างไรก็ดี การยื่นคำร้องของผู้ร้องนี้ คงเป็นเพียงข้อห่วงใยของผู้ร้องในฐานะพลเมืองที่มีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์และระบอบการปกครองของประเทศ เนื่องจากข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ใช้ถ้อยคำว่า “หลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนรายการคำประกาศอุดมการณ์

ทางการเมือง ข้อ ๖ วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่า “พรรคอนาคตใหม่ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ...” การใช้ถ้อยคำในข้อบังคับของพรรคการเมืองดังกล่าวควรที่จะให้มีความชัดเจนไม่มีความคลุมเครือแตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ ที่บัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” อันอาจก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างชนในชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๓) ได้ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจที่จะพิจารณาและมีมติให้เพิกถอนข้อบังคับนั้นได้ตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม เพื่อป้องกันความสับสนขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น สมควรที่ผู้เกี่ยวข้องจะได้ช่วยกันแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อไป

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ผู้ถูกร้องที่ ๓ และผู้ถูกร้องที่ ๔ มีพฤติการณ์แนวคิด ทัศนคติ คลั่งไคล้ปรัชญาตะวันตก เป็นขบวนการปฏิกษัตริย์นิยม มีแนวความคิดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมไทย โดยการแสดงความคิดเห็นในช่วงเวลาต่าง ๆ ทั้งก่อนและหลังการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ดังปรากฏตามสื่อมวลชนและสื่อสาธารณชนที่ผ่านมา เช่น การให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชน การแสดงความคิดเห็นต่อหน้าสาธารณชน การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการแสดงความคิดเห็นในช่องทางต่าง ๆ เป็นต้น นั้น เห็นว่า การพิจารณาว่าบุคคลใดจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอที่แสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายและความประสงค์นั้นถึงระดับที่วิญญูชนควรจักอาจคาดเห็นได้ว่าน่าจะทำให้เกิดผลเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยการกระทำนั้นจะต้องกำลังดำเนินอยู่และไม่ห่างไกลเกินกว่าเหตุ แต่ข้อเท็จจริงเท่าที่ปรากฏในคดีเป็นเพียงข้อมูลข่าวสารจากเว็บไซต์สื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออินเทอร์เน็ต และยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องทั้งสี่มีพฤติการณ์หรือการกระทำตามความคิดเห็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใด กรณีจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ส่วนกรณีการกระทำอื่นใดของผู้ถูกร้องทั้งสี่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นหรือไม่เป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันอีกส่วนหนึ่งต่างหากตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างไม่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

นายนุรักษ์ มาประณีต
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรัญ ภักดีธนากุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง

นายณฐพร โตประยูร ผู้ร้อง

พรรคอนาคตใหม่ที่ ๑ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ที่ ๒
นายปิยบุตร แสงกนกกุล ที่ ๓ และคณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ ที่ ๔ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔๙ บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้

ผู้ใดทราบว่ามีการกระทำตามวรรคหนึ่ง ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้

ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้

การดำเนินการตามมาตรานี้ไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการตามวรรคหนึ่ง

คดีนี้ผู้ร้องยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ ว่าผู้ถูกร้องทั้งสี่ใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพราะข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่มีถ้อยคำว่า “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) นโยบายพรรคของผู้ถูกร้องที่ ๑ ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ (๓) สัญลักษณ์ของพรรคที่มีลักษณะสามเหลี่ยมด้านเท่ากลับหัว เหมือนกับสมาคมอิลลูมินาติซึ่งอยู่เบื้องหลังการล้มล้างการปกครองด้วยระบอบกษัตริย์ การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่ดังกล่าวที่ออกข้อบังคับพรรค นโยบายพรรค และตราสัญลักษณ์พรรคที่มีรูปแบบเหมือนกับสมาคมอิลลูมินาติ (Illuminati) รวมถึงการหาเสียง การปราศรัยในการเลือกตั้ง การให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชน การแสดงความคิดเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และแนวคิดต่าง ๆ ที่ผ่านมาของผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙

ที่ผู้ร้องอ้างว่าข้อบังคับ นโยบาย และสัญลักษณ์ของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการกล่าวอ้างของผู้ร้องว่าข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ซึ่งการออกข้อบังคับของพรรคการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการจัดตั้งพรรคการเมือง อันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “เอกสารและหลักฐานที่ต้องยื่นไปพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ... อย่างน้อยต้องประกอบด้วย ... (๓) ข้อบังคับ ...” มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ข้อบังคับต้องไม่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ (๑) เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และต้องไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ...” มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้ ... (๒) ภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง (๓) ... นโยบายของพรรคการเมือง ...” และมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและเอกสารและหลักฐานที่ยื่นพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองถูกต้องและครบถ้วนตาม ... มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ ... ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา” จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในการยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นข้อบังคับพรรคไปพร้อมกับคำขอด้วย ต่อจากนั้นนายทะเบียนพรรคการเมืองจะทำการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารที่ยื่น หากคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและเอกสารหลักฐานที่ยื่นมีความถูกต้องครบถ้วน นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา

ต่อไป เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมือง และนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗ และมีประกาศจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กรณีย่อมแสดงให้เห็นว่าข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้จดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้ เพราะหากข้อบังคับ นโยบาย และภาพเครื่องหมาย ของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้างจริง นายทะเบียนพรรคการเมืองก็ไม่สามารถรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่งได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ได้ยื่นจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ใช้ถ้อยคำว่า “หลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนรายการคำประกาศอุดมการณ์ทางการเมือง ข้อ ๖ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “พรรคอนาคตใหม่ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ...” การใช้ข้อความในข้อบังคับของพรรคการเมืองดังกล่าวน่าจะไม่ชอบ ควรที่จะให้มีความชัดเจนไม่มีความคลุมเครือ แตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาและมีมติให้เพิกถอนข้อบังคับดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม ตามคำร้องของผู้ร้องเป็นความเห็นและเป็นการคาดคะเนการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่ ทั้งกรณีการหาเสียง การปราศรัยในการเลือกตั้ง การให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชน การแสดงความคิดเห็น และแนวคิดต่าง ๆ ของผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ กรณีจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด ส่วนการกระทำอื่นใดของผู้ถูกร้องทั้งสี่จะเป็นความผิดตามกฎหมายใดก็เป็นเรื่องที่จะต้องไปดำเนินการตามกฎหมายนั้น ๆ ต่อไป

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยมาข้างต้น จึงมีความเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่ไม่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

(นายนุรักษ์ มาประณีต)
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง
- นายณฐพร โตประยูร ผู้ร้อง
- พรรคอนาคตใหม่ ที่ ๑ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ที่ ๒ นายปิยบุตร แสงกนกกุล ที่ ๓ และคณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ ที่ ๔ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงเบื้องต้นรับฟังได้ตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำคัดค้านคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบว่า เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้จดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ โดยมีนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นหัวหน้าพรรค นายปิยบุตร แสงกนกกุล ผู้ถูกร้องที่ ๓ เป็นเลขาธิการพรรค และผู้ถูกร้องที่ ๔ เป็นคณะกรรมการบริหารพรรค

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ใดทราบว่ามีการกระทำตามวรรคหนึ่ง ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้อง

โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้" และวรรคสี่ บัญญัติว่า "การดำเนินการตามมาตรานี้ไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการตามวรรคหนึ่ง" บทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นมาตรการปกป้องคุ้มครองระบอบการปกครองของประเทศให้เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยกำหนดกลไกในการดำเนินการในกรณีมีการฝ่าฝืน โดยเฉพาะความในวรรคหนึ่งได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๓๕ และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ อันเป็นบทบัญญัติที่วางหลักการเพื่อปกป้องคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่วนความในวรรคอื่น ๆ ได้บัญญัติเพิ่มเติมขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ เป็นบทบัญญัติเพื่อให้เป็นสิทธิของผู้ที่ทราบว่ามีการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดและร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙ ได้บัญญัติเพิ่มเติมถ้อยคำให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเองได้ ทั้งนี้ โดยไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการตามวรรคหนึ่ง ดังนั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ จึงมีหลักการสำคัญที่มุ่งหมายให้ชนชาวไทยทุกคนมีส่วนร่วมในการปกป้องคุ้มครองและพิทักษ์รักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มั่นคงสถาพร มิให้ถูกล้มล้างหรือเซาะกร่อนบ่อนทำลายไปโดยไม่ชอบ โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตรวจสอบและมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้ยุติหรือเลิกการกระทำที่มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง เสียก่อนที่การกระทำนั้นจะบังเกิดผล โดยสภาพจึงเป็นมาตรการในการป้องกันไว้ล่วงหน้าเพื่อจะได้มีโอกาสตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่จะเป็นอันตรายต่อระบอบการปกครองของประเทศ มิให้เกิดขึ้นได้ แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เลิกการกระทำที่อาจเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้นั้น การกระทำดังกล่าวจะต้องไม่ห่างไกลจนเกินเหตุ (too remote) ตามสภาวการณ์ที่ปรากฏแก่สุจริตชนส่วนใหญ่ในสังคมไทยปัจจุบัน ทั้งยังต้องกำลังดำเนินอยู่และยังไม่สำเร็จเสร็จสิ้นไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะมีคำวินิจฉัยสั่งให้เลิกการกระทำนั้นได้

เมื่อพิจารณาตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำคัดค้านคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การออกข้อบังคับ นโยบาย และ

สัญลักษณ์ของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง เนื่องจากข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ รวมถึงนโยบายและภาพเครื่องหมาย ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) และมาตรา ๑๕ (๒) และ (๓) นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการกล่าวอ้างของผู้ร้องว่าข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ซึ่งการออกข้อบังคับของพรรคการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการจัดตั้งพรรคการเมืองอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓ ซึ่งบัญญัติว่า “เอกสารและหลักฐานที่ต้องยื่นไปพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ... อย่างน้อยต้องประกอบด้วย ... (๓) ข้อบังคับ ...” มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ข้อบังคับต้องไม่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ (๑) เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และต้องไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ...” มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้ ... (๒) ภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง (๓) ... นโยบายของพรรคการเมือง ...” และมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและเอกสารและหลักฐานที่ยื่นพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองถูกต้องและครบถ้วนตาม ... มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ ... ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและให้ประกาศจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา” จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากระบวนการยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นข้อบังคับพรรคไปพร้อมกับคำขอด้วย ต่อจากนั้นนายทะเบียนพรรคการเมืองจะทำการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารที่ยื่น หากคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและเอกสารหลักฐานที่ยื่นมีความถูกต้องครบถ้วน นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษาต่อไป เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองถูกต้องตามวิธีการที่กฎหมายบังคับไว้ และนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบและรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗ และมีประกาศการจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กรณีย่อมแสดงให้เห็นได้ในเบื้องต้นว่าข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครอง

ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) เนื่องจากนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้จดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ได้ยื่นจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็เป็นหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาและมีมติให้เพิกถอนข้อบังคับดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม ซึ่งหาได้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นไม่ ทั้งผู้ถูกร้องทั้งสี่ก็มิได้มีการกระทำอื่นใดนอกเหนือจากการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองผู้ถูกร้องที่ ๑ เพิ่มเติมขึ้นในภายหลังอีก กรณีจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ผู้ถูกร้องที่ ๓ และผู้ถูกร้องที่ ๔ มีพฤติการณ์ แนวคิด ทัศนคติ คลั่งไคล้ปรัชญาตะวันตก เป็นขบวนการปฏิกษัตริย์นิยม มีแนวความคิดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมไทย โดยการแสดงความคิดเห็นในช่วงเวลาต่าง ๆ ทั้งก่อนและหลังการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ดังปรากฏตามสื่อมวลชนและสื่อสาธารณะที่ผ่านมา เช่น การให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชน การแสดงความคิดเห็นต่อหน้าสาธารณชน การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และการแสดงความคิดเห็นในช่องทางต่าง ๆ นั้น เห็นว่า การพิจารณาว่าบุคคลใดจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง จะต้องปรากฏการกระทำที่ชัดเจนเพียงพอที่แสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายและความประสงค์นั้น ถึงระดับที่วิญญูชนควรจักอาจคาดเห็นได้ (reasonably foreseeable) ว่าน่าจะทำให้เกิดผลเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยการกระทำนั้นจะต้องกำลังดำเนินอยู่และไม่ห่างไกลเกินกว่าเหตุ แต่ข้อเท็จจริงเท่าที่ปรากฏในคดีเป็นเพียงข้อมูลข่าวสารจากเว็บไซต์ สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออินเทอร์เน็ต และยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องทั้งสี่มีพฤติการณ์หรือการกระทำตามความคิดเห็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใด กรณีจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ส่วนกรณีการกระทำอื่นใดของผู้ถูกร้องทั้งสี่จะเป็นความผิด

ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นหรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันอีกส่วนหนึ่งต่างหาก ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

อย่างไรก็ดี เนื่องจากข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ใช้ถ้อยคำว่า “หลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนรายการคำประกาศอุดมการณ์ทางการเมือง ข้อ ๖ วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่า “พรรคอนาคตใหม่ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ...” การใช้ถ้อยคำในข้อบังคับของพรรคการเมืองดังกล่าวควรที่จะให้มีความชัดเจนไม่มีความคลุมเครือ แตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ ที่บัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ซึ่งการใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือเช่นนั้นอาจก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างชนในชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๓) ได้ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจที่จะพิจารณาและมีมติให้เพิกถอนข้อบังคับนั้นได้ตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม เพื่อป้องกันความสับสนขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น สมควรที่ผู้เกี่ยวข้องจะได้ช่วยกันแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างยังไม่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

(นายจรัญ ภักดีธนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง นายณฐพร โตประยูร ผู้ร้อง

พรรคอนาคตใหม่ ที่ ๑ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ที่ ๒
นายปิยบุตร แสงกนกกุล ที่ ๓ และคณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ ที่ ๔ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำคัดค้านคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า ในคดีนี้ ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ โดยกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๔ ออกข้อบังคับพรรค นโยบาย และใช้สัญลักษณ์ของพรรค รวมถึงมีพฤติการณ์ การกระทำ แนวคิด ทัศนคติ การแสดงความคิดเห็น การให้สัมภาษณ์ การหาเสียง ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ถือเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องจึงขอให้สั่งให้ข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ขอให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกร้องที่ ๒ ถึงที่ ๔ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง เนื่องจากผู้ถูกร้องทั้งสี่ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ

โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒)

มีปัญหาเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ หรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๙ บัญญัติไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บทบัญญัติลักษณะนี้โดยเฉพาะความในวรรคหนึ่งได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๓๕ และได้บัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อห้ามบุคคลใดใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สำหรับความในวรรคอื่นซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดกลไกในการดำเนินการในกรณีมีการฝ่าฝืนได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ กำหนดขั้นตอนการใช้สิทธิโดยให้บุคคลใดจะใช้สิทธิตามบทบัญญัติมาตรานี้ได้ก็ต่อเมื่อปรากฏเหตุที่มีบุคคลหรือพรรคการเมืองมีการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และการกระทำดังกล่าวไม่อาจอ้างว่าเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้โดยชอบ ส่วนในกรณีมีการฝ่าฝืน กำหนดให้บุคคลใดก็ตามที่ทราบว่ามีการกระทำการดังกล่าวมีสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว โดยความในมาตรา ๖๘ วรรคสอง กำหนดขั้นตอนการใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของบุคคลซึ่งเป็นผู้ทราบการกระทำให้เสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง และเมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่ามีบุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง อัยการสูงสุดมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยต่อไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คงหลักการให้สิทธิในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๔๙ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้ และบัญญัติเพิ่มเติมถ้อยคำให้ชัดเจนขึ้นในส่วนของกลไกการดำเนินการกรณีมีการฝ่าฝืน โดยกำหนดขั้นตอนของการใช้สิทธิซึ่งจะเริ่มเมื่อมีผู้ทราบว่ามีการกระทำตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง บุคคลผู้ทราบเรื่องดังกล่าวมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ และในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ บุคคลนั้นจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ จึงเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลผู้ทราบการกระทำสามารถมีคำขอต่อ

ศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเพื่อให้วินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำได้ ทั้งนี้ ไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่า ผู้ร้องใช้สิทธิร้องขอต่ออัยการสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคสอง แล้ว แต่อัยการสูงสุดไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอและผู้ร้องขอได้ยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคสาม ที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

เห็นว่า การกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง มีองค์ประกอบ ๓ ส่วน ได้แก่ ผู้กระทำ คือ บุคคล การกระทำ คือ การกล่าวอ้างการใช้สิทธิหรือเสรีภาพ และเจตนาของการกระทำ คือ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นอกจากนี้ การร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่อาจเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้นั้น การกระทำดังกล่าวจะต้องปรากฏว่ามีการกระทำอยู่ก่อนหรือในขณะยื่นคำร้อง

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำคัดค้านคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบปรากฏว่า วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้จดทะเบียนจัดตั้งผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ โดยมีนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นหัวหน้าพรรค นายปิยบุตร แสงกนกกุล ผู้ถูกร้องที่ ๓ เป็นเลขาธิการพรรค และผู้ถูกร้องที่ ๔ เป็นคณะกรรมการบริหารพรรค

ข้อที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ออกข้อบังคับ นโยบาย และใช้สัญลักษณ์สามเหลี่ยมด้านเท่ากลับหัว ของผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) และมาตรา ๑๕ (๒) และ (๓) และเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เนื่องจากข้อบังคับและนโยบายพรรคไม่ปรากฏข้อความ “การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” และการใช้สัญลักษณ์ดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า อิลลูมินาติ อันมีความหมายในทำนองว่า ต้องการล้มล้างหรือ

ปฏิวัติความเชื่อทั้งในระบอบการปกครองและศาสนา และอยู่เบื้องหลังขบวนการล้มล้างสถาบันกษัตริย์ของหลายประเทศในยุโรป นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในหมวด ๑ ว่าด้วยการจัดตั้งพรรคการเมือง ดังนี้ มาตรา ๑๐ บัญญัติให้ผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองประชุมร่วมกันเพื่อดำเนินการกำหนดชื่อ ภาพเครื่องหมาย นโยบาย และข้อบังคับ ของพรรคการเมือง รวมทั้งเลือกหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง รวมถึงกรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง โดยบัญญัติลักษณะต้องห้ามของชื่อ ชื่อย่อ และภาพเครื่องหมาย ของพรรคการเมือง เช่นเดียวกันกับลักษณะต้องห้ามของข้อบังคับ ได้แก่ ต้องไม่มีลักษณะตามมาตรา ๑๔ อาทิเช่น เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและต้องไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น มาตรา ๑๑ บัญญัติให้การยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ให้ผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดยให้เป็นไปตามแบบหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด มาตรา ๑๓ บัญญัติให้เอกสารและหลักฐานที่ต้องยื่นไปพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อบังคับ ซึ่งมาตรา ๑๕ บัญญัติให้ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการภาพเครื่องหมาย และคำประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองและนโยบาย ของพรรคการเมือง สำหรับการตรวจสอบคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง มาตรา ๑๗ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบ ในกรณีที่เห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่เห็นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามที่กำหนด ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนทราบพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อแก้ไขให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้น เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วไม่มีการแก้ไขหรือยังแก้ไขไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้รายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาและมีมติไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และให้แจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีมติ นอกจากนี้ในกรณีที่ปรากฏในภายหลังว่าข้อบังคับที่ได้ยื่นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองรายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาและมีมติให้เพิกถอนข้อบังคับนั้น และให้แจ้งมติดังกล่าวให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีมติ ในการนี้ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องดำเนินการแก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่

ได้รับหนังสือนั้น เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วหากไม่มีการแก้ไขหรือยังแก้ไขไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ทั้งนี้ ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองหรือหัวหน้าพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีนี้และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของคำขอจดทะเบียนจัดตั้งและเอกสารและหลักฐานของผู้ถูกร้องที่ ๒ และนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนจัดตั้งผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ย่อมแสดงได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของข้อบังคับนโยบาย และสัญลักษณ์ ของผู้ถูกร้องที่ ๑ ว่าเป็นไปตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แล้ว อย่างไรก็ตาม หากต่อมาในภายหลังปรากฏว่าข้อบังคับของผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ นายทะเบียนพรรคการเมืองย่อมสามารถดำเนินการเพิกถอนข้อบังคับนั้นได้ ซึ่งข้อเท็จจริงในส่วนนี้ยังไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้เพิกถอนข้อบังคับผู้ถูกร้องที่ ๑ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม แต่อย่างใด จึงยังฟังไม่ได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ มีการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง กรณีนี้คงเป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นหรือข้อห่วงใยของผู้ร้องที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเท่านั้น ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

ข้อที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ แสดงความคิดเห็น ให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อและการเสวนาตลอดจนมีแนวคิดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และเป็นนายทุนเจ้าของสื่อ ที่โจมตีและลดความน่าเชื่อถือของสถาบันพระมหากษัตริย์ ผู้ถูกร้องที่ ๓ แสดงทัศนคติและความคิดเห็นต่อสาธารณะและเวทีเสวนาเกี่ยวกับสถานะของพระมหากษัตริย์ และปราศรัยหาเสียงและแถลงนโยบาย แสดงเจตนาให้มีการลงนามสัตยาบันธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศเพื่อลดบทบาทของพระมหากษัตริย์ตลอดจนมีแนวคิดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และผู้ถูกร้องที่ ๔ มีการกระทำและมีแนวคิดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยนางสาวพรรณิการ์ วานิช โฆษกพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ มีพฤติกรรมการแสดงออกต่อต้านการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มาตั้งแต่ก่อนเข้าร่วมพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ และมีการแสดงเจตนาให้เห็นแนวคิดแบบปฏิกษัตริย์นิยม พฤติการณ์

แนวคิด การแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณชน ของผู้ถูกร้องทั้งสามเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) นั้น เห็นว่า การพิจารณาว่าบุคคลใดกระทำการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนและมีความมุ่งหมายเพียงพอที่จะเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ แนวคิด การแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณชน ของผู้ถูกร้องทั้งสามเป็นเพียงการกระทำที่แสดงออกด้านความคิดเห็นทางการเมืองในฐานะพลเมืองซึ่งเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งบุคคลสามารถแสดงออกถึงความคิดเห็นทางการเมืองได้ตราบเท่าที่ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่เป็นความผิดตามกฎหมาย กรณีตามคำร้องไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่ส่อแสดงว่าการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของผู้ถูกร้องที่ ๒ ถึงที่ ๔ มีการกระทำที่ต่อต้านการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในลักษณะมีเจตนาเพื่อล้มล้างการปกครองตามรัฐธรรมนูญ ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องจึงรับฟังไม่ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่ไม่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

(นายชัช ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง
- นายณฐพร โตประยูร ผู้ร้อง
- พรรคอนาคตใหม่ ที่ ๑ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ที่ ๒
- นายปิยบุตร แสงกนกกุล ที่ ๓ และคณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ ที่ ๔ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

นายณฐพร โตประยูร ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ กล่าวอ้างโดยอ้างอิงข้อมูลจากเว็บไซต์ สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออินเทอร์เน็ตต่าง ๆ ว่าพรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้องที่ ๑ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ผู้ถูกร้องที่ ๒ นายปิยบุตร แสงกนกกุล ผู้ถูกร้องที่ ๓ และคณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้องที่ ๔ ใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำคัดค้านคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ ปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้จดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ โดยมีนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นหัวหน้าพรรค นายปิยบุตร แสงกนกกุล ผู้ถูกร้องที่ ๓ เป็นเลขาธิการพรรค และผู้ถูกร้องที่ ๔ เป็นคณะกรรมการบริหารพรรค

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ มีความมุ่งหมายเป็นเกราะคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และกำหนดกลไกในการดำเนินการในกรณีมีการฝ่าฝืน ทั้งนี้ บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๓๕ และได้บัญญัติในทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เป็นบทบัญญัติวางหลักการเพื่อปกป้องการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

เมื่อพิจารณาตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าการออกข้อบังคับ นโยบาย และสัญลักษณ์ของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง เนื่องจากข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ซึ่งหมายความรวมถึงนโยบายและภาพเครื่องหมาย เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) และมาตรา ๑๕ (๒) และ (๓) นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการกล่าวอ้างของผู้ร้องว่าข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ซึ่งการออกข้อบังคับของพรรคการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการจัดตั้งพรรคการเมือง อันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “เอกสารและหลักฐานที่ต้องยื่นไปพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ... อย่างน้อยต้องประกอบด้วย ... (๓) ข้อบังคับ ...” มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ข้อบังคับต้องไม่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ (๑) เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และต้องไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ...” มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้ ... (๒) ภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง (๓) ... นโยบายของพรรคการเมือง ...” และมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและเอกสารและหลักฐานที่ยื่นพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองถูกต้องและครบถ้วนตาม ... มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ ... ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา” จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในการยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นข้อบังคับพรรคไปพร้อมกับคำขอด้วย ต่อจากนั้นนายทะเบียนพรรคการเมืองจะทำการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วน

ของเอกสารที่ยื่น หากคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและเอกสารหลักฐานที่ยื่นมีความถูกต้องครบถ้วน นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษาต่อไป เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมือง และนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗ และมีประกาศการจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ว่า “หลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ” นั้นมีข้อความแปลกแยกจากข้อความที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยหลักการตีความที่ว่า ในกรณีตัวบทกฎหมายมีความแจ้งชัดอยู่แล้วจะต้องไม่ทำให้คลุมเครือ ข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าวจึงเป็นข้อความที่คลุมเครือแตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ชัดแจ้งแล้ว ดังนี้หากเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏในภายหลังว่าข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ได้ยื่นจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็เป็นหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาและมีมติให้เพิกถอนข้อบังคับดังกล่าวตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ผู้ถูกร้องที่ ๓ และผู้ถูกร้องที่ ๔ มีพฤติการณ์แนวคิด ทัศนคติ คลั่งไคล้ปรัชญาตะวันตก เป็นขบวนการปฏิกษัตริย์นิยม มีแนวความคิดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมไทย โดยการแสดงความคิดเห็นในช่วงเวลาต่าง ๆ ทั้งก่อนและหลังการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ดังปรากฏตามสื่อมวลชนและสาธารณชนที่ผ่านมา เช่น การให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชน การแสดงความคิดเห็นต่อหน้าสาธารณชน การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และการแสดงความคิดเห็นในช่องทางต่าง ๆ นั้น เห็นว่าเป็นการแสดงความเห็นที่แตกต่างซึ่งหากเกินขอบเขตก็สามารถใช้กฎหมายปกติดำเนินการได้อยู่แล้ว ส่วนการพิจารณาว่าบุคคลใดจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอถึงความมุ่งหมายและแนวทางที่จะเป็นไปได้ในการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองและการกระทำนั้นจะต้องกำลังดำเนินอยู่แม้จะยังไม่บังเกิดผล แต่ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติมและเอกสารประกอบเป็นเพียงการกล่าวอ้างโดยอาศัยข้อมูลข่าวสารจากเว็บไซต์ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออินเทอร์เน็ต ตลอดจนเอกสารมหาชนที่ประชาชนทั้งหลายที่สนใจใคร่รู้สามารถค้นคว้าหาอ่านได้

โดยเปิดเผย บางส่วนเป็นข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ที่อาจนำมาอ้างอิง วิเคราะห์ และวิจารณ์ ย่อมสามารถกระทำได้ในเชิงวิชาการ การบรรยายในมหาวิทยาลัยได้อยู่แล้ว จึงยังไม่มีข้อเท็จจริงอื่นใดมาสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของผู้ร้อง และยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องทั้งสี่มีพฤติการณ์หรือการกระทำตามความคิดเห็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างเพียงพอที่จะฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด ส่วนกรณีการกระทำอื่นใดของผู้ถูกร้องทั้งสี่ในฐานะผู้ทำงานการเมืองต่อสาธารณชนจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นหรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันอีกส่วนหนึ่งต่างหากตามกฎหมายนั้น ๆ ต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างยังไม่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แต่ผู้ถูกร้องต้องแก้ไขข้อบังคับของพรรคให้ชัดเจนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง นายณฐพร โตประยูร ผู้ร้อง

พรรคอนาคตใหม่ ที่ ๑ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ที่ ๒
นายปิยบุตร แสงกนกกุล ที่ ๓ และคณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ ที่ ๔ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของพลเมืองในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง โดยกำหนดเงื่อนไขการใช้เสรีภาพในเรื่องดังกล่าวให้ต้องอยู่ภายใต้วิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเป็นระบอบการปกครองแห่งรัฐดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ อีกทั้งยังกำหนดให้การจัดตั้งและการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองด้วย อนึ่ง การใช้เสรีภาพของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองย่อมกระทำได้ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้” หมายความว่า แม้รัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการรวมกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองอันเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานของพลเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนไว้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้จำกัดขอบเขตการใช้เสรีภาพในเรื่องดังกล่าวไว้ ในกรณีที่การใช้เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองของบุคคลกลุ่มใดมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครอง

ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ย่อมถือได้ว่าการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อใดที่มีผู้กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคสอง ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองป้องกันระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ โดยบัญญัติว่า "ผู้ใดทราบว่ามีการกระทำตามวรรคหนึ่ง ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้" วรรคสาม บัญญัติว่า "ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้" และวรรคสี่ บัญญัติว่า "การดำเนินการตามมาตรานี้ไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการตามวรรคหนึ่ง"

การเคารพและยึดมั่นในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขถือเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งของความชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง ดังปรากฏในมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดให้การใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ๔ ประการ คือ ประการแรก มีข้อบังคับที่มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมุ่งเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ประการที่สอง มีข้อบังคับที่มีลักษณะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ประการที่สาม มีข้อบังคับที่มีลักษณะอาจก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างชนในชาติ และประการที่สี่ มีข้อบังคับที่มีลักษณะครอบงำหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากปรากฏในชั้นยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองว่าข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ยื่นนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขข้อห้ามดังกล่าว ย่อมเป็นเหตุให้นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่อาจรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองได้ตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง หรือหากมาปรากฏในภายหลังว่าข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ได้ยื่นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขข้อห้ามดังกล่าว มาตรา ๑๗ วรรคสาม บัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองรายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาและมีมติให้เพิกถอนข้อบังคับนั้น และให้แจ้งมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติ ในการนี้ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องดำเนินการแก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้น เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วหากไม่มีการแก้ไขหรือยังแก้ไขไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

เมื่อพรรคการเมืองได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งแล้ว มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้พรรคการเมืองนั้นเป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง สำหรับความหมายของ “การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น ปรากฏชัดแจ้งในมาตรา ๒๓ โดยครอบคลุมกิจกรรมใน ๕ ลักษณะ คือ ประการแรก การส่งเสริมให้สมาชิกและประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างมีเหตุผลและมีความรับผิดชอบต่อสังคม และความรู้เกี่ยวกับหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ประการที่สอง การร่วมกับประชาชนในการหาแนวทางการพัฒนาประเทศ และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมอย่างมีเหตุผลโดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนประกอบกัน ประการที่สาม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมตลอดทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินงานขององค์กรอิสระอย่างมีเหตุผล ประการที่สี่ การส่งเสริมให้สมาชิกและประชาชนมีความสามัคคีปรองดอง รู้จักยอมรับในความเห็นทางการเมืองโดยสุจริตที่แตกต่าง และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธี เพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชน และประการที่ห้า กิจกรรมอื่นอันจะยังประโยชน์ต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน ทั้งนี้ ตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

พิจารณาในเชิงหลักการแล้ว เห็นว่า มาตรการคุ้มครองป้องกันระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ ถือเป็นกลไกทางรัฐธรรมนูญซึ่งมีเป้าประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของพลเมืองจะไม่ดำเนินไปในลักษณะที่เป็นการอาศัยสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยมีผลบ่อนทำลายระเบียบทางรัฐธรรมนูญจากภายในระบบการเมือง ภายใต้เป้าประสงค์ดังกล่าวรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องมีมาตรการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองหรือการห้ามพรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมในระบบการเมือง ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นไปตามหลักการปกป้องตนเองของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยจากการถูกทำลายโดยกลุ่มบุคคลซึ่งอาศัยสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมืองและลงแข่งขันรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นช่องทางเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของประเทศ และมุ่งใช้สถานะผู้แทนราษฎร เอกสิทธิ์ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ขององค์กร

ทางการเมือง เพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดทางการเมืองตามอุดมการณ์ของตน ซึ่งมีผลทำให้หลักการและคุณค่าทางรัฐธรรมนูญอันเป็นแก่นของระบอบการปกครองที่ดำรงอยู่ถูกทำลายลง รูปแบบของรัฐและอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศถูกเปลี่ยนแปลงไป เมื่อพิจารณาแบบแผนปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญโดยสากลแล้วเห็นได้ว่า มาตรการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองหรือการห้ามพรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมในระบบการเมืองนั้น เป็นกลไกที่รัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ กำหนดให้มีขึ้นเพื่อต้านทานการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองใด ๆ ที่มีความสุดโต่ง มีอุดมการณ์ต่อต้านระบอบการปกครองของประเทศ มีอุดมการณ์ที่เชื่อมโยงกับการเคลื่อนไหวต่อสู้ล้มล้างระบอบที่ดำรงอยู่ด้วยความรุนแรง มีอุดมการณ์ที่เชื่อมโยงกับขบวนการก่อการร้าย มีจุดยืนสนับสนุนวิธีการต่อสู้ด้วยความรุนแรงเพื่อเป้าหมายทางการเมือง กระทำการบ่อนทำลายความเป็นปึกแผ่นในบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐ มุ่งอาศัยพื้นที่สถาบันทางการเมืองในการแสดงออกซึ่งจุดยืนความคิดเห็นในเชิงปลุกระดมให้เกิดความเกลียดชังและความแตกแยกในสังคม และมุ่งดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นภัยคุกคามต่ออัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องคุ้มครองหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หาได้มีความหมายถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองโดยสุจริตไม่ มาตรการสำหรับปกป้องอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศชาติจากภัยคุกคามอันเกิดจากการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจใช้เพื่อให้เกิดผลในลักษณะปิดกั้นการแสดงจุดยืน อุดมการณ์ ความเชื่อ และความเห็นต่างของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม ซึ่งถือเป็นการใช้กลไกของรัฐธรรมนูญไปในทางที่ผิดต่อหลักขันติธรรมและการยอมรับในพหุลักษณ์ของสังคมประชาธิปไตย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมในระบบการเมืองเป็นมาตรการที่พึงใช้บังคับอย่างระมัดระวังด้วยความเคร่งครัดอย่างยิ่ง โดยต้องพิเคราะห์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลักษณะความโน้มเอียงทางอุดมการณ์ของพรรคการเมืองควบคู่ไปกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ที่บ่งชี้โดยชัดแจ้งถึงการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

เมื่อพิจารณาตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบแล้ว กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าการออกข้อบังคับ นโยบาย และสัญลักษณ์ของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง เนื่องจากข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ในหลายข้อมีข้อความว่า “หลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ” แต่ไม่มีข้อความส่วนใดที่ยอมรับถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งเป็นไปตามแนวคิด พฤติการณ์ และการกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๒

และผู้ถูกร้องที่ ๓ ที่แสดงความคิดเห็นปรากฏตามสื่อมวลชนและเวทีสาธารณชนที่ผ่านมา และนโยบายของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ข้อ ๗ (๑) ซึ่งเป็นนโยบายด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ที่มุ่งแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และสถาบันการเมืองทั้งหลายให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชน ตลอดจนดำเนินการและอนุวัตการตามข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งหลายที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน แสดงให้ถึงเจตนาที่ต้องการลดบทบาทของพระมหากษัตริย์โดยคิดจะล้มการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อีกทั้งภาพเครื่องหมายของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่มีลักษณะเป็นสามเหลี่ยมด้านเท่ากลับหัวซึ่งมีความเหมือนกับสมาคมอิลลูมินาติ โดยเชื่อกันว่าสมาคมดังกล่าวอยู่เบื้องหลังการล้มล้างการปกครองระบอบกษัตริย์ของหลายประเทศในทวีปยุโรป ข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) และมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้ ... (๒) ภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง (๓) คำประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองและนโยบายของพรรคการเมือง ...” ซึ่งคำประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองนั้นเป็นส่วนสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการเคารพและยึดมั่นในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเป็นระบอบการปกครองแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ และยังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญตอนหนึ่งว่า “... นับแต่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา การปกครองของประเทศไทยได้ดำรงเจตนารมณ์ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต่อเนื่องมาโดยตลอด ...” การที่ข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ปรากฏถ้อยคำว่า “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” แต่ใช้คำว่า “หลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนรายการคำประกาศอุดมการณ์ทางการเมือง ข้อ ๖ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “พรรคอนาคตใหม่ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ...” ซึ่งผู้ถูกร้องทั้งสี่ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นหลักการที่เป็นอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับ และเป็นหลักการที่ดำรงอยู่มาตั้งแต่ครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ไม่ว่าจะมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเขียนไว้อย่างชัดแจ้งหรือไม่ก็ตาม โดยสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมจิตใจของชนชาวไทย ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบกฎหมายไทยจึงไม่อาจมีความหมาย

เป็นอย่างอื่นนอกจากระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ทรงเป็นที่เคารพสักการะของปวงชนชาวไทยจวบจนนิรันดร์เป็นหลักการที่ไม่อาจถูกละเมิดหรือแก้ไขได้ ข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ใช้คำว่า “หลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ” ย่อมหมายถึงระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเท่านั้น นั้น เห็นว่า พรรคการเมืองเป็นองค์กรทางการเมืองที่ได้รับสถานะทางกฎหมายโดยการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แม้ว่าพรรคการเมืองย่อมมีเสรีภาพในการจัดทำข้อบังคับสำหรับดำเนินกิจกรรมภายในองค์กรของตนตามอุดมการณ์และเจตนารมณ์ร่วมของหมู่สมาชิก แต่ข้อบังคับที่พรรคการเมืองกำหนดขึ้นนั้นก็ต้องมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย เพราะถือเป็นการตรากฎเกณฑ์ที่มีผลผูกพันต่อสมาชิกพรรคและการดำเนินกิจการของพรรค อีกทั้งการจัดทำข้อบังคับพรรคการเมืองก็พึงยึดถือแบบปฏิบัติทั่วไปในการใช้ภาษากฎหมาย โดยศัพท์ที่เลือกใช้สมควรเป็นศัพท์ที่มีความหมายแน่นอนที่สุดเท่าที่จะทำได้ และมิใช่เป็นเพียงคำที่มีความหมายใกล้เคียง ทั้งนี้ เพื่อที่จะละเว้นความเข้าใจแตกต่างกันให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ ใช้ถ้อยคำ “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” เพื่อระบุถึงรูปแบบการปกครองของประเทศไทยไว้โดยชัดแจ้ง และไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายอื่นใดที่ใช้ถ้อยคำในเรื่องเดียวกันที่ลักลั่นกันแล้ว โดยสามัญสำนึกของวิญญูชนย่อมจะใช้ถ้อยคำเดียวกันที่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นตัวบทที่ประสงค์จะใช้อ้างอิงเป็นสำคัญ การเลือกใช้ถ้อยคำ “หลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ” อันเป็นการใช้ถ้อยคำในลักษณะอื่นเพื่อกล่าวอ้างถึงเรื่องเดียวกัน นอกจากจะเป็นเหตุให้สาธารณชนเกิดข้อกังขาถึงเจตนาในการใช้ถ้อยคำที่ตรงกับความหมายอื่นซึ่งผู้ตราข้อบังคับพรรคการเมืองประสงค์จะแสดงออกแล้ว ยังมีผลทำให้ข้อบังคับพรรคมีความไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย ด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้ หากปล่อยให้ข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ มีถ้อยคำที่ไม่ชัดแจ้งต่อไปโดยไม่มีการแก้ไขแล้ว ย่อมเกิดความไม่เรียบร้อยทางการเมืองการปกครอง ทำให้เกิดการตีความหมายไปในลักษณะต่าง ๆ ตามพฤติการณ์แห่งการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่ซึ่งปรากฏแก่สาธารณชน ส่งผลให้ประชาชนเกิดความไม่เข้าใจและก่อให้เกิดความแตกแยกได้ อันขัดกับวัตถุประสงค์สำคัญของพรรคการเมืองหรือหน้าที่ของพรรคการเมืองตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๓ กำหนดไว้ คือ เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยส่งเสริมให้สมาชิกและประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงถือได้ว่าข้อบังคับดังกล่าวของผู้ถูกร้องที่ ๑ มีลักษณะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม

อันดีของประชาชน และอาจก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างชนในชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๒) และ (๓) ซึ่งมาตรา ๑๗ วรรคสาม ได้บัญญัติว่า "ในกรณีที่ปรากฏในภายหลังว่าข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ได้ยื่นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองรายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาและมีมติให้เพิกถอนข้อบังคับนั้น และให้แจ้งมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติ ในการนี้ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องดำเนินการแก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้น เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วหากไม่มีการแก้ไขหรือยังแก้ไขไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง" ฉะนั้น จึงเห็นสมควรให้ดำเนินการแก้ไขถ้อยคำดังกล่าวในข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ให้สอดคล้องกับถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเด็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่านโยบายของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่มุ่งแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และสถาบันการเมืองทั้งหลายให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชน ตลอดจนดำเนินการและอนุวัติการตามข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งหลายที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน แสดงให้ถึงเจตนาที่ต้องการลดบทบาทของพระมหากษัตริย์โดยคิดจะล้มการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และภาพเครื่องหมายของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ มีความเหมือนกับสมาคมซึ่งเชื่อกันว่าอยู่เบื้องหลังการล้มล้างการปกครองระบอบกษัตริย์ของหลายประเทศในทวีปยุโรปนั้น เห็นว่า แม้การแสดงจุดยืนของพรรคการเมืองโดยมุ่งรณรงค์สนับสนุนให้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญถือเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง แต่พรรคการเมืองย่อมไม่อาจใช้สิทธิและเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐและทำลายหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และถึงแม้พรรคการเมืองมีเสรีภาพในการกำหนดอุดมการณ์ทางการเมืองของตนเพื่อสะท้อนถึงจุดยืนทางการเมืองที่แตกต่างกันของกลุ่มคนในสังคม แต่การใช้เสรีภาพดังกล่าวก็มีขอบเขตจำกัด คืออุดมการณ์ของพรรคการเมืองต้องไม่มีลักษณะต่อต้านหรือเลิกล้มระบอบการเมืองที่ดำรงอยู่ ซึ่งในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา ๒๕๕ แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการไว้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้ สำหรับภาพเครื่องหมายของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ นั้น ข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ข้อ ๕ ได้ให้ความหมายของภาพเครื่องหมายดังกล่าวไว้ ซึ่งมิได้สื่อความหมายไปในทางที่ผู้ร้องได้กล่าวอ้าง กรณีจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าการกระทำของ

ผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ผู้ถูกร้องที่ ๓ และผู้ถูกร้องที่ ๔ มีพฤติการณ์ แนวคิด ทัศนคติ คลั่งไคล้ปรัชญาตะวันตก เป็นขบวนการปฏิกษัตริย์นิยม มีแนวความคิดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมไทย โดยการแสดงความคิดเห็นในช่วงเวลาต่าง ๆ ทั้งก่อนและหลังการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ดังปรากฏตามสื่อมวลชนและสาธารณชนที่ผ่านมา เช่น การให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชน การแสดงความคิดเห็นต่อหน้าสาธารณชน การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และการแสดงความคิดเห็นในช่องทางต่าง ๆ นั้น เห็นว่า การพิจารณาว่าบุคคลใดจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอถึงความมุ่งหมายและแนวทางที่จะเป็นไปได้ในการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครอง แต่ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ เป็นเพียงการกล่าวอ้างโดยอาศัยข้อมูลข่าวสารจากเว็บไซต์ สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออินเทอร์เน็ต ซึ่งยังไม่มีข้อเท็จจริงอื่นใดมาสนับสนุนข้อกล่าวอ้าง และยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องทั้งสี่มีพฤติการณ์หรือการกระทำตามความคิดเห็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใด กรณีจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ส่วนกรณีการกระทำอื่นใดของผู้ถูกร้องทั้งสี่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นหรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันอีกส่วนหนึ่งต่างหากตามกฎหมายนั้น ๆ ต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ เฉพาะในส่วนของข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ข้อ ๖ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “พรรคอนาคตใหม่ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ...” โดยไม่ปรากฏถ้อยคำว่า “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” นั้น เป็นการแตกต่างไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ส่วนการกระทำอื่น ๆ ของผู้ถูกร้องทั้งสี่ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างไม่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง
นายณฐพร โตประยูร ผู้ร้อง
พรรคอนาคตใหม่ ที่ ๑ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ที่ ๒
นายปิยบุตร แสงกนกกุล ที่ ๓ และคณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ ที่ ๔ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ใดทราบว่ามีการกระทำตามวรรคหนึ่ง ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “การดำเนินการตามมาตรานี้ไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการตามวรรคหนึ่ง” บทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นเกราะคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและกำหนดกลไกในการดำเนินการในกรณีมีการฝ่าฝืน โดยเฉพาะความในวรรคหนึ่งได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๓๕ และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ อันเป็นบทบัญญัติที่วางหลักการเพื่อปกป้องการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

เมื่อพิจารณาตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การออกข้อบังคับ นโยบาย และสัญลักษณ์ของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง เนื่องจากข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ซึ่งหมายความรวมถึงนโยบายและภาพเครื่องหมาย เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) และมาตรา ๑๕ (๒) และ (๓) นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการกล่าวอ้างของผู้ร้องว่าข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ซึ่งการออกข้อบังคับของพรรคการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการจัดตั้งพรรคการเมือง อันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “เอกสารและหลักฐานที่ต้องยื่นไปพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ... อย่างน้อยต้องประกอบด้วย ... (๓) ข้อบังคับ ...” มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ข้อบังคับต้องไม่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ (๑) เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และต้องไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ...” มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้ ... (๒) ภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง (๓) ... นโยบายของพรรคการเมือง ...” และมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและเอกสารและหลักฐานที่ยื่นพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองถูกต้องและครบถ้วนตาม ... มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ ... ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา” จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในการยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นข้อบังคับพรรคไปพร้อมกับคำขอด้วย ต่อจากนั้นนายทะเบียนพรรคการเมืองจะทำการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารที่ยื่น หากคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและเอกสารหลักฐานที่ยื่นมีความถูกต้องครบถ้วน นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษาต่อไป เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมือง และนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๑๗ และมีประกาศการจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กรณีย่อมแสดงให้เห็นว่าข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) เนื่องจากนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้จดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้ เพราะหากข้อบังคับ นโยบาย และภาพเครื่องหมาย ของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้างจริง นายทะเบียนพรรคการเมืองก็ไม่สามารถรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ได้ยื่นจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ แห่งพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็เป็นหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาและมีมติให้เพิกถอนข้อบังคับดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม กรณีจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ผู้ถูกร้องที่ ๓ และผู้ถูกร้องที่ ๔ มีพฤติการณ์แนวคิด ทัศนคติ คลั่งไคล้ปรัชญาตะวันตก เป็นขบวนการปฏิกษัตริย์นิยม มีแนวความคิดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมไทย โดยการแสดงความคิดเห็นในช่วงเวลาต่าง ๆ ทั้งก่อนและหลังการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ดังปรากฏตามสื่อมวลชนและสาธารณชนที่ผ่านมา เช่น การให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชน การแสดงความคิดเห็นต่อหน้าสาธารณชน การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และการแสดงความคิดเห็นในช่องทางต่าง ๆ นั้น เห็นว่า การพิจารณาว่าบุคคลใดจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอถึงความมุ่งหมายและแนวทางที่จะเป็นไปได้ในการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครอง และการกระทำนั้นจะต้องกำลังดำเนินอยู่และยังไม่บังเกิดผล แต่ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบเป็นเพียงการกล่าวอ้างโดยอาศัยข้อมูลข่าวสารจากเว็บไซต์ สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออินเทอร์เน็ต ซึ่งยังไม่มีข้อเท็จจริงอื่นใดมาสนับสนุนข้อกล่าวอ้าง และยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องทั้งสี่มีพฤติการณ์หรือการกระทำตามความคิดเห็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง กรณีจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะฟังได้ว่า

การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด ส่วนกรณีการกระทำอื่นใดของผู้ถูกร้องทั้งสี่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น หรือไม่เป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันอีกส่วนหนึ่งต่างหากตามกฎหมายนั้น ๆ ต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างไม่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง
- นายณฐพร โตประยูร ผู้ร้อง
- พรรคอนาคตใหม่ ที่ ๑ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ที่ ๒
- นายปิยบุตร แสงกนกกุล ที่ ๓ และคณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ ที่ ๔ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

การปกป้องคุ้มครองรัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็น “สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ (Rights to Protect the Constitution) ของพลเมือง สำหรับประเทศไทย แนวคิดเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้ให้เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญมิได้” ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองของประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้” แต่อย่างไรก็ดี คำว่า “สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” มีถ้อยคำปรากฏในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๓ ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง โดยบัญญัติถ้อยคำเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง จนปัจจุบันรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้” เมื่อประมวลแนวคิดจากถ้อยคำของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวแล้วพบว่าเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญมีความสอดคล้องกับกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. ๑๙๔๙ (The Basic Law) โดยได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำที่มีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองหรือทำลายรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ดังปรากฏในกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. ๑๙๔๙ มาตรา ๒๐ (๔) บัญญัติว่า “ชาวเยอรมันทุกคนย่อมมีสิทธิต่อต้านบุคคลใดก็ตามที่พยายามล้มล้างระบอบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หากไม่มีหนทางเยียวยาประการอื่น” และมาตรา ๒๑ (๒) บัญญัติว่า “พรรคการเมืองที่พยายามทำลายหรือล้มล้างระบอบพื้นฐานเสรีประชาธิปไตย หรือพยายามทำให้เกิดภยันตรายต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีด้วยเหตุผลทางเป้าหมายของตนหรือพฤติกรรมของผู้สนับสนุน ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีหน้าที่วินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ในทางวิชาการถือเป็นที่ยุติได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้จัดตั้งขึ้นด้วยข้อเสนองานวิจัยโดยได้รับอิทธิพลตามข้อเสนอรูปแบบของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีรวมถึงหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่าการกระทำของบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดมีลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญสามารถพิจารณาถึงมาตรการที่ใช้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้น รวมถึงคำสั่งยุบพรรคการเมือง ในทางปฏิบัติการปฏิบัติตามพันธกิจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกัน ทั้งนี้ ต้องยึดสภาพบังคับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศที่อาจมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกัน ความสอดคล้องกับสภาพการเมือง การปกครอง วัฒนธรรมทางการเมือง สังคม วินัยพรรคการเมือง ทัศนคติและค่านิยมของพลเมืองของประเทศนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้หากเปรียบเทียบสถิติของการยุบพรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญระหว่างประเทศไทยและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงมีความแตกต่างในเชิงปริมาณอย่างมาก โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีสถิติที่ผ่านมาได้มีคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองไปแล้ว ตามกรณีต่าง ๆ ประมาณ ๑๐๐ พรรคการเมือง ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองไปแล้วเพียง ๒ พรรคการเมืองเฉพาะตามกรณีการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น คือ พรรค Sozialistische Reichs Partei (SRP) ปี ค.ศ. ๑๙๕๒ ตามคำวินิจฉัยที่ BVerfGE ๒, ๑. วันที่ ๒๓ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๒ และพรรค Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) ปี ค.ศ. ๑๙๕๖ ตามคำวินิจฉัยที่ BVerfGE ๕, ๘๕. วันที่ ๑๗ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๕๖ แต่อย่างไรก็ดี ลักษณะสำคัญ

ของแก่นแท้ที่สำคัญของการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ คือ ต้องมีการกระทำ (Actions) ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ชัดเจนโดยมีความเคลื่อนไหวปฏิบัติการอย่างแท้จริง

พิจารณาคำร้องของผู้ร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง คำคัดค้านคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ร้อง แล้วเห็นว่า กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าการออกข้อบังคับ นโยบาย และสัญลักษณ์ของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง เนื่องจากข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ซึ่งหมายความรวมถึงนโยบายและภาพเครื่องหมายเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) และมาตรา ๑๕ (๒) และ (๓) นั้น กรณีดังกล่าวเป็นการกล่าวอ้างของผู้ร้องว่าข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ซึ่งการออกข้อบังคับของพรรคการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการจัดตั้งพรรคการเมือง อันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “เอกสารและหลักฐานที่ต้องยื่นไปพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ... อย่างน้อยต้องประกอบด้วย ... (๓) ข้อบังคับ ...” มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ข้อบังคับต้องไม่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ (๑) เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และต้องไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ...” มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้ ... (๒) ภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง (๓) ... นโยบายของพรรคการเมือง ...” และมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและเอกสารและหลักฐานที่ยื่นพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองถูกต้องและครบถ้วนตาม ... มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ ... ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา” จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในการยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นข้อบังคับพรรคไปพร้อมกับคำขอด้วย และจากนั้นนายทะเบียนพรรคการเมืองจะทำการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารที่ยื่น หากคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและเอกสารหลักฐานที่ยื่นมีความถูกต้องครบถ้วน นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษาต่อไป **เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้ง**

พรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมือง และนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗ และได้มีประกาศการจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กรณีย่อมแสดงให้เห็นว่าข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) เนื่องจากนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบ และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้จดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้แล้ว หากข้อบังคับ นโยบาย และภาพเครื่องหมายของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้างจริง นายทะเบียนพรรคการเมืองก็ไม่สามารถรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ได้ อย่างไรก็ดีถ้าปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าข้อบังคับของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ได้ยื่นจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ ก็เป็นหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาและมีมติให้แก้ไขข้อบังคับให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือเพิกถอนข้อบังคับดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม กรณีจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด

ส่วนกรณีข้อเท็จจริงตามคำร้องนี้ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ผู้ถูกร้องที่ ๓ และผู้ถูกร้องที่ ๔ มีพฤติการณ์ แนวคิด ทัศนคติ คลั่งไคล้ปรัชญาตะวันตก เป็นขบวนการปฏิกษัตริย์นิยม มีแนวความคิดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมไทย โดยการแสดงความคิดเห็นในช่วงเวลาต่าง ๆ ทั้งก่อนและหลังการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นเพียงการกล่าวอ้างโดยอาศัยข้อมูลข่าวสารจากเว็บไซต์ สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออินเทอร์เน็ต ซึ่งยังไม่มีข้อเท็จจริงอื่นใดมาสนับสนุนข้อกล่าวอ้างอย่างชัดเจนแต่อย่างใด กรณีจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำร้องนี้เพียงพอที่จะฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง สำหรับกรณีหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๖๐ มาตรา ๔๙ วรรคสอง หากพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ผู้ถูกร้องที่ ๓ และผู้ถูกร้องที่ ๔ มีการกระทำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยเพียงสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวเท่านั้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างไม่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง นายณฐพร โตประยูร ผู้ร้อง

พรรคอนาคตใหม่ ที่ ๑ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ที่ ๒
นายปิยบุตร แสงกนกกุล ที่ ๓ และคณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ที่ ๔ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒ ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบาย และการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

มาตรา ๔๙ บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้

ผู้ใดทราบว่ามีการกระทำตามวรรคหนึ่ง ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้

ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้

การดำเนินการตามมาตรานี้ไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการตามวรรคหนึ่ง

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๑๔ ข้อบังคับต้องไม่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและต้องไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ

(๒) ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๓) อาจก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างชนในชาติ

(๔) ครอบงำหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๕ ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อและชื่อย่อของพรรคการเมือง

(๒) ภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง

(๓) คำประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองและนโยบายของพรรคการเมือง

(๔) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองซึ่งต้องตั้งอยู่ในราชอาณาจักร

(๕) โครงสร้างการบริหารพรรคการเมืองและตำแหน่งต่าง ๆ ในพรรคการเมือง

(๖) หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และหน้าที่และอำนาจของหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง

เหรัญญิกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิก กรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าและกรรมการสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

(๗) การบริหารจัดการสาขาพรรคการเมือง และของตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

(๘) การประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองและการประชุมใหญ่ของสาขาพรรคการเมือง

(๙) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิก การรับเข้าเป็นสมาชิก และการพ้นจากการเป็นสมาชิก

(๑๐) สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก ความรับผิดชอบของสมาชิกต่อพรรคการเมือง และความรับผิดชอบของพรรคการเมืองต่อสมาชิก

(๑๑) มาตรฐานทางจริยธรรมของกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิก โดยมาตรฐานทางจริยธรรมของกรรมการบริหารพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องเทียบเคียงได้กับมาตรฐานทางจริยธรรมที่ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๑๒) หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกสมาชิกเพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ และการคัดเลือกบุคคลซึ่งพรรคการเมืองเห็นสมควรจะเสนอให้ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๘๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องกำหนดให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการคัดเลือกด้วยอย่างกว้างขวาง

(๑๓) หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งต้องกำหนดให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการคัดเลือกด้วยอย่างกว้างขวาง

(๑๔) วิธีการบริหารการเงินและทรัพย์สิน และการจัดทำบัญชีของพรรคการเมือง สาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและให้สมาชิกตรวจสอบได้โดยสะดวก

(๑๕) รายได้ของพรรคการเมือง และอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท

(๑๖) การเลิกพรรคการเมือง สาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

การพิจารณาเพื่อออกข้อบังคับตาม (๖) (๘) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) (๑๕) และ (๑๖) ต้องให้สมาชิกมีส่วนร่วมพิจารณาอย่างกว้างขวาง

การกำหนดข้อบังคับในลักษณะที่เป็นการให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกกระทำการอันเป็นการควบคุม ครอบงำ หรือชี้นำ กิจกรรมของพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความอิสระไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมจะกระทำมิได้

พรรคการเมืองอาจกำหนดให้เรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองพันบาท

เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกในการจัดเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองตาม (๑๕) ให้สำนักงานประสานกับธนาคาร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๖ หัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง เหรัญญิกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิก และกรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมืองต้องเป็นสมาชิกที่มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปี และมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดในข้อบังคับแต่ต้องไม่เกินคราวละสี่ปี

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่คำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและเอกสารและหลักฐานที่ยื่นพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองถูกต้องและครบถ้วนตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

หากนายทะเบียนเห็นว่าคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองหรือเอกสารหรือหลักฐานที่ยื่นพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองในเรื่องใดไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ หรือมาตรา ๑๖ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีหนังสือแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนทราบพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อแก้ไขให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้น เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วไม่มีการแก้ไขหรือยังแก้ไขไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้นายทะเบียนรายงานคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและมีมติไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และให้นายทะเบียนแจ้งมติของคณะกรรมการให้ผู้ยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ

ในกรณีที่ปรากฏในภายหลังว่าข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ได้ยื่นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ ให้นายทะเบียนรายงานคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและมีมติให้เพิกถอนข้อบังคับนั้น และให้แจ้งมติของคณะกรรมการให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ ในการนี้ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องดำเนินการแก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้น เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วหากไม่มีการแก้ไขหรือยังแก้ไขไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองหรือหัวหน้าพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านมติของคณะกรรมการตามวรรคสองหรือวรรคสามต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติของคณะกรรมการ

มาตรา ๙๐ พรรคการเมืองสิ้นสุดลงเมื่อ

(๑) สิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๑

(๒) ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๒

(๓) มีการควบรวมพรรคการเมืองตามหมวด ๙ การควบรวมพรรคการเมือง

มาตรา ๙๑ พรรคการเมืองย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองเมื่อ

(๑) ไม่แก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม หรือไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา ๓๓ (๑) หรือ (๒) ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๒) ภายหลังจากที่ได้รับการจดทะเบียนพรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงตามที่กำหนดในมาตรา ๓๓ (๑) ติดต่อกันเกินเก้าสิบวัน

(๓) ภายหลังจากที่ดำเนินการครบตามมาตรา ๓๓ (๒) มีจำนวนสาขาพรรคการเมืองเหลือไม่ถึงภาคละหนึ่งสาขาเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี

(๔) ไม่มีการประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปีโดยมิได้มีเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย

(๕) ไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกันหรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน

(๖) มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

(๗) พรรคการเมืองเลิกตามข้อบังคับ

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนหรือมีผู้แจ้งต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดสิ้นสภาพตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ถ้าเห็นว่ามีกรณีที่เป็นเหตุให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพตามวรรคหนึ่ง ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณา ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ามีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นให้คณะกรรมการประกาศการสิ้นสภาพของพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีเช่นนี้ให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองที่ถูกประกาศว่าสิ้นสภาพตามวรรคสองไม่เห็นด้วยกับการประกาศของคณะกรรมการตามวรรคสอง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าการสิ้นสภาพของพรรคการเมืองตามมาตรานี้ เป็นการถูกยุบพรรคการเมือง

มาตรา ๙๒ เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

(๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๓) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๗๒ หรือมาตรา ๗๔

(๔) มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่มีกฎหมายกำหนด

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น

๓. ข้อบังคับพรรคอนาคตใหม่ พ.ศ. ๒๕๖๑

ข้อ ๖ อุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคอนาคตใหม่ คือ เสรีภาพ เสมอภาค ภราดรภาพ

พรรคอนาคตใหม่ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ นิติรัฐ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การกระจายอำนาจ ความหลากหลายทางเพศ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ระบบเศรษฐกิจเสรี การแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ปราศจากการผูกขาด การพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยคำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสร้างระบบสวัสดิการและการสร้างโอกาสให้แก่มนุษย์ในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณภาพตั้งแต่เกิดจนตาย

ฯลฯ ฯลฯ

ข้อ ๗ นโยบายของพรรคอนาคตใหม่ มีดังต่อไปนี้

(๑) นโยบายด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน

พรรคอนาคตใหม่มุ่งแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และสถาบันการเมืองทั้งหลายให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชน ในการนี้ จำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้จัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มา กระบวนการจัดทำ

และเนื้อหาตามมาตรฐานสากล เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่เป็นฉันทามติร่วมกันของคนในสังคมและระเบียบการเมืองการปกครองที่ทุกฝ่ายยอมรับกันได้

พรรคอนาคตใหม่จะดำเนินการผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพ ผลักดันให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงทั้งระบบให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และมุ่งดำเนินการปฏิรูปหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจด้านการอำนวยความยุติธรรมและการรักษาความมั่นคงของรัฐให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนดำเนินการและอนุวัตการตามข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งหลายที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

พรรคอนาคตใหม่จะจัดให้มีกระบวนการยุติธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่าน โดยจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน ตลอดจนจัดทำรายงานและข้อเสนอเกี่ยวกับความขัดแย้งทางการเมืองที่ผ่านมา

ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำของพรรคอนาคตใหม่ผู้ถูกร้องที่ ๑ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ผู้ถูกร้องที่ ๒ นายปิยบุตร แสงกนกกุล ผู้ถูกร้องที่ ๓ และคณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้องที่ ๔ เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง โดยผู้ร้องได้ใช้สิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคสอง แล้ว แต่อัยการสูงสุดมิได้ดำเนินการภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคสาม ที่ผู้ร้องจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องและคำร้องเพิ่มเติมไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ใดทราบว่ามีการกระทำตามวรรคหนึ่ง ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้" วรรคสาม บัญญัติว่า "ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้" และวรรคสี่ บัญญัติว่า "การดำเนินการตามมาตรานี้ไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการตามวรรคหนึ่ง" บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ มีหลักการและความมุ่งหมายสำคัญเพื่อคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกป้องพิทักษ์รักษาการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มิให้ถูกล้มล้างโดยห้ามมิให้บุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หากมีการกระทำดังกล่าว ผู้ทราบการกระทำผิดย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกกระทำการดังกล่าวได้ และในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอหรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาของผู้กระทำการดังกล่าว คดีนี้ผู้ร้อง ร้องต่อศาลว่า ผู้ถูกร้องทั้งสี่ใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ โดยมีการกระทำดังต่อไปนี้

๑. ข้อบังคับพรรคของผู้ถูกร้องที่ ๑ หลายข้อ มีข้อความว่า "หลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ" ซึ่งแตกต่างจากพรรคการเมืองอื่นที่มีข้อความว่า "ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข" แสดงให้เห็นว่า ข้อบังคับพรรคของผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ให้การยอมรับถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป็นไปตามแนวความคิดของผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ ที่เสนอแนวทางไม่ยอมรับในสถาบันพระมหากษัตริย์ต่อสาธารณชนที่ผ่านมา โดยเห็นได้จากพฤติกรรมและการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่ที่ปรากฏตามสื่อมวลชนและสาธารณชน ดังนั้นข้อบังคับพรรคของผู้ถูกร้องที่ ๑ รวมทั้งสัญลักษณ์ของผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่มีลักษณะสามเหลี่ยมด้านเท่ากลับหัวเหมือนกับสมาคมอิลลูมินาติ ที่อยู่เบื้องหลังการล้มล้างการปกครองด้วยระบอบกษัตริย์ของหลาย ๆ ประเทศในทวีปยุโรป จากสัญลักษณ์แสดงถึงเจตนาและวัตถุประสงค์ของผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ซ่อนเร้นรวมทั้งนโยบายของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ข้อ ๗ (๑) วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า "พรรคอนาคตใหม่มุ่งแก้ปรับปรุงรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และสถาบันการเมืองทั้งหลายให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชน ในการนี้จำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ..." จึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) ที่บัญญัติให้ข้อบังคับพรรคต้อง

ไม่มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและต้องไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ

พิจารณาแล้ว เห็นว่า จากคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง เป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ข้อบังคับพรรค นโยบายพรรค และสัญลักษณ์พรรคของผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ซึ่งมาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ข้อบังคับต้องไม่มีลักษณะดังต่อไปนี้ (๑) เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และต้องไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ (๓) อาจก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างชนในชาติ” มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้ ... (๒) ภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง (๓) ...นโยบายพรรคการเมือง...” นั้น เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นชอบก็จะรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง หากข้อบังคับพรรค นโยบายพรรค และภาพเครื่องหมายพรรคของผู้ถูกร้องที่ ๑ มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาและมีมติเพิกถอนข้อบังคับได้ตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม หากพรรคการเมืองไม่แก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม พรรคการเมืองนั้นย่อมสิ้นสุดลงตามมาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยนายทะเบียนพรรคการเมือง มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง และเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาประกาศการสิ้นสภาพของพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา ๙๑ วรรคสอง นอกจากนั้นหากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น กรณีนี้จะเห็นได้ว่าเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะพิจารณาและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยยุบพรรคโดยตรง การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ โดยมีคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย (๑) ข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑

เป็นโมฆะ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) (๒) ผู้ถูกร้องทั้งสี่กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกร้องที่ ๒ ผู้ถูกร้องที่ ๓ และผู้ถูกร้องที่ ๔ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๔๙ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งการให้บุคคลเลิกการกระทำที่มิชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง มิได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีคำบังคับให้ยุบพรรคการเมืองแต่ประการใด ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) นั้น มิได้บัญญัติให้ผู้ร้องมีอำนาจยื่นขอให้ยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) จึงเห็นว่าข้อบังคับพรรค สัญลักษณ์ของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ยังไม่อาจรับฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่ในส่วนนี้เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด แต่เนื่องจากข้อบังคับพรรคของผู้ถูกร้องที่ ๑ และคำประกาศอุดมการณ์ทางการเมือง ข้อ ๖ วรรคสอง ใช้ถ้อยคำว่า “หลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ” มิได้ใช้ถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ ที่บัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” การใช้ถ้อยคำดังกล่าวข้างต้นจึงมีความกำกวมสามารถแปลให้แตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ ได้ ทำให้เกิดความสับสนโต้แย้งอันอาจก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างชนในชาติได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๓) ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องสมควรจะแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อไป

๒. ผู้ถูกร้องที่ ๒ มีพฤติกรรมการกระทำที่แสดงความคิดเห็นปรากฏตามสื่อมวลชนและเวทีสาธารณะที่ผ่านมา เช่น ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นนายทุนของเว็บไซต์และนิตยสารฟ้าเดียวกัน เป็นผู้สนับสนุนการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) เมื่อปี ๒๕๕๓ การประกาศจะทำภารกิจของคณะราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๕ ให้สำเร็จเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ เป็นต้น ส่วนผู้ถูกร้องที่ ๓ และผู้ถูกร้องที่ ๔ มีพฤติกรรมการกระทำที่แสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับสถานะสถาบันกษัตริย์หลายกรรมหลายวาระต่างกัน อันแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องทั้งสี่มีพฤติกรรม แนวคิด ทัศนคติ คลั่งไคล้ปรัชญาตะวันตกเป็นขบวนการปฏิกษัตริย์นิยม มีแนวความคิดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคม

เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ผู้ร้องจึงใช้สิทธิยื่นคำร้องคดีนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ พิจารณาแล้วเป็นการกระทำต่าง ๆ ของผู้ถูกร้องที่ ๒ ผู้ถูกร้องที่ ๓ และผู้ถูกร้องที่ ๔ ได้กระทำก่อนการตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นส่วนใหญ่ บางกรณีเป็นการกระทำภายหลังการตั้งพรรคการเมือง พฤติการณ์และการกระทำต่าง ๆ ย่อมชี้ถึงเจตนาได้ อันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะพิจารณาว่า เป็นการกระทำอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) ในชั้นนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ ตามที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาล เห็นว่า การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ นั้น จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอถึงความมุ่งหมายและแนวทางที่จะเป็นไปได้ในการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองและการกระทำนั้นจะต้องกำลังดำเนินการอยู่และยังไม่บังเกิดผล เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีโอกาสตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการให้บุคคลนั้น ๆ เลิกการกระทำที่มิชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง เสียก่อนที่การกระทำนั้นจะบังเกิดผล อันเป็นการป้องกันไว้ล่วงหน้าเพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อระบอบการปกครอง แต่ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องทั้งสี่ คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบของผู้ร้องเป็นความห่วงใยต่อสถาบันพระมหากษัตริย์และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของผู้ร้อง ยังไม่อาจรับฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด ส่วนกรณีการกระทำอื่นใดของผู้ถูกร้องทั้งสี่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นหรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันอีกส่วนหนึ่งต่างหากตามกฎหมายนั้น ๆ ต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่ไม่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง นายณฐพร โตประยูร ผู้ร้อง

พรรคอนาคตใหม่ ที่ ๑ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ที่ ๒
นายปิยบุตร แสงกนกกุล ที่ ๓ และคณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ ที่ ๔ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยประเด็นเดียวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นเกราะคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และกำหนดกลไกในการดำเนินการในกรณีมีการฝ่าฝืน บทบัญญัตินี้โดยเฉพาะความในวรรคหนึ่ง “บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้” ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๓๕ และได้บัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักการเพื่อปกป้องการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่วนบทบัญญัติในวรรคอื่น ๆ ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ และได้บัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ เป็นบทบัญญัติเพื่อกำหนดว่าเมื่อผู้ทราบการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกกระทำดังกล่าว

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเพิ่มเติมความให้ชัดยิ่งขึ้น หากกรณีดังกล่าวถ้าอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ ผู้ร้องสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเองได้ ทั้งนี้ ย่อมไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการตามวรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ จึงมีหลักการสำคัญมุ่งหมายให้ชนชาวไทยทุกคนมีส่วนร่วมในการปกป้องพิทักษ์รักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิให้ถูกล้มล้าง โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้บุคคลเลิกการกระทำที่มิชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง เสียก่อนที่การกระทำนั้นจะบังเกิดผล โดยสภาพจึงเป็นมาตรการในการป้องกันไว้ล่วงหน้าเพื่อจะได้มีโอกาสตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่จะเป็นอันตรายต่อระบอบการปกครอง เพราะหากปล่อยให้เกิดการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขขึ้นแล้ว ย่อมสุดวิสัยที่จะแก้ไขให้กลับคืนดีดังเดิมได้ ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เลิกการกระทำที่อาจเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้นั้น การกระทำดังกล่าวจะต้องกำลังดำเนินอยู่และยังไม่บังเกิดผล ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะมีคำวินิจฉัยสั่งให้เลิกการกระทำนั้นได้ หาไม่แล้วคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคสองนี้ก็จะพ้นวิสัยไม่สามารถใช้บังคับได้

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้วเป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าการออกข้อบังคับพรรค นโยบายพรรค และสัญลักษณ์พรรคของผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง เนื่องจากข้อบังคับพรรคของผู้ถูกร้องที่ ๑ ซึ่งหมายความรวมถึงนโยบายพรรคและภาพเครื่องหมายพรรค เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) และมาตรา ๑๕ (๒) และ (๓) นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการกล่าวอ้างที่มีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ร้องเห็นว่าข้อบังคับพรรคของผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการจัดตั้งพรรคการเมือง อันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “เอกสารและหลักฐานที่ต้องยื่นไปพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ... อย่างน้อยต้องประกอบด้วย ... (๓) ข้อบังคับ ...” มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ข้อบังคับต้องไม่มีลักษณะ

ดังต่อไปนี้ (๑) เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และต้องไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ...” มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้ ... (๒) ภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง (๓) ... นโยบายของพรรคการเมือง ...” และมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและเอกสารหลักฐานที่ยื่นพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองถูกต้องและครบถ้วนตาม ... มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ ... ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในการยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นข้อบังคับพรรคไปพร้อมกับคำขอด้วย และหลังจากนั้นนายทะเบียนพรรคการเมืองจะทำการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารที่ยื่น หากเห็นว่าคำขอทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและเอกสารหลักฐานที่ยื่นมีความถูกต้องครบถ้วน นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษาต่อไป เมื่อพรรคผู้ถูกร้องยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว หากว่าในระหว่างที่ยังมิได้รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้อง นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่าคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองหรือเอกสารหลักฐานที่ยื่นพร้อมคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง เช่น ชื่อและชื่อย่อของพรรคการเมือง ภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง นโยบายของพรรค เป็นต้น ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ กำหนดไว้ นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนทราบพร้อมด้วยเหตุผล เพื่อแก้ไขให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้น หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วไม่มีการแก้ไขหรือยังแก้ไขไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองรายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาและมีมติไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคอนาคตใหม่เป็นพรรคการเมือง และเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗ และมีประกาศการจัดตั้งพรรคในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ กรณีย่อมแสดงให้เห็นว่าข้อบังคับพรรคของผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔ (๑) เนื่องจาก

ได้ผ่านการตรวจสอบจากนายทะเบียนพรรคการเมือง และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจนได้รับจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองแล้ว เพราะหากข้อบังคับพรรค นโยบายพรรค และภาพเครื่องหมายพรรคของผู้ถูกร้องที่ ๑ มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้างจริง นายทะเบียนพรรคการเมืองก็คงจะไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคของผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หากปรากฏในภายหลังว่าข้อบังคับพรรคของผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ได้ยื่นจดทะเบียนจัดตั้งพรรคไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ ก็เป็นหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาและมีมติให้เพิกถอนข้อบังคับได้ตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม กรณีจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะถือได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใด

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ผู้ถูกร้องที่ ๓ และผู้ถูกร้องที่ ๔ มีพฤติการณ์ แนวคิด ทัศนคติ คลั่งไคล้ปรัชญาตะวันตก เป็นขบวนการปฏิกษัตริย์นิยม มีแนวความคิดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคม ดังปรากฏตามสื่อมวลชนและสาธารณชนโดยการแสดงความคิดเห็นในช่วงเวลาต่าง ๆ ทั้งก่อนและหลังการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคของผู้ถูกร้องที่ ๑ เช่น การให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชน การแสดงความคิดเห็นต่อหน้าสาธารณชน การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และการแสดงความคิดเห็นในช่องทางต่าง ๆ รวมถึงการปราศรัยหาเสียงเลือกตั้ง นั้น เห็นว่าการพิจารณาว่าบุคคลใดจะใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง นั้น จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอถึงความมุ่งหมายและแนวทางที่จะเป็นไปได้ในการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครอง และการกระทำนั้นจะต้องกำลังดำเนินอยู่และยังไม่บังเกิดผล แต่ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นเพียงการกล่าวอ้างโดยอาศัยข้อมูลข่าวสารจากเว็บไซต์ สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออินเทอร์เน็ต ซึ่งยังไม่มีข้อเท็จจริงอื่นใดมาสนับสนุนข้อกล่าวอ้าง และยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องมีพฤติการณ์หรือการกระทำตามความคิดเห็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใด กรณีจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะถือได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใด

ดังนั้น ข้อเท็จจริงจึงยังรับฟังไม่ได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวคงเป็นเพียงการคาดการณ์ หรือเป็นความห่วงใยต่อสถาบันพระมหากษัตริย์และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อป้องกันความสับสนขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น สมควรที่ผู้เกี่ยวข้องจะได้ช่วยกันแก้ไขเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยมีความเข้าใจถูกต้องตรงกัน ส่วนกรณีการกระทำใด ๆ ของผู้ถูกร้องทั้งสี่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น ๆ หรือไม่ ก็เป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันอีกส่วนหนึ่งต่างหากตามกฎหมายนั้น ๆ ต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสี่ไม่ได้เป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒ - ๓/๒๕๖๓

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒ - ๓/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๓**
เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓

วันที่ ๗ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง **ประธานสภาผู้แทนราษฎร** **ผู้ร้อง**

\- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) รวม ๒ คำร้อง ข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งสองคำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๓)

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ปรากฏเหตุการณ์ที่มีผู้ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติของ นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพัทลุง พรรคภูมิใจไทย ไปลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

ในขณะที่ นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ไม่ได้อยู่ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร อาจทำให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐๙ คน จึงได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๙ เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

๑. กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ขัดหรือแย้งต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ หรือไม่

๒. หากขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ จะถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตกไปทั้งฉบับหรือเฉพาะมาตราที่ได้ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนผู้อื่นโดยมิชอบ และกรณีดังกล่าวนี้จะถือว่าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๓. หากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตกไปทั้งฉบับหรือเฉพาะมาตราที่ได้ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนผู้อื่น จะต้องดำเนินการอย่างไร

ผู้ร้องได้ตรวจสอบลายมือชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็นแล้ว เห็นว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันเข้าชื่อเสนอความเห็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) จึงส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓)

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ปรากฏว่ามีการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนผู้อื่น ในวาระที่สอง ตั้งแต่มาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๕๕ ในวาระที่สาม ขั้นการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการได้ปรากฏชื่อของ นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพัทลุง พรรคภูมิใจไทย

ลงมติเห็นด้วย ทั้งที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในระหว่างเวลาดังกล่าว นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ไม่ได้เข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่อยู่ในพื้นที่จังหวัดพัทลุง แม้ยังไม่ชัดเจนว่าบุคคลใดเป็นผู้ลงมติแทน แต่การที่มีชื่อนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ลงมติเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น แสดงว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นได้นำบัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติของ นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ไปลงคะแนนแทน นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการลงคะแนนในวาระที่สองดังกล่าว มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคพลังประชารัฐและพรรคภูมิใจไทยคนเดียวได้ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ ๒ ใบ อันส่อให้เห็นพฤติกรรมว่ามีการลงคะแนนแทนบุคคลอื่นด้วย นอกจากนี้ การกระทำเช่นนี้เป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยที่ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ ขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ดังนั้น กระบวนการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และถือได้ว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยกรณีทำนองเดียวกันนี้ไว้แล้วตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๘๔ คน จึงได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ผู้ร้องได้ตรวจสอบลายมือชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็นแล้ว เห็นว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันเข้าชื่อเสนอความเห็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) จึงส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๘๑ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้าเมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งสองและเอกสารประกอบเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐๙ คน (เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๓) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๘๔ คน (เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓) ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อขอให้ส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองไว้วินิจฉัย และให้ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นางสาวภริม พูลเจริญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ นายสมบูรณ์ ซารัมย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือพร้อมข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรชี้แจงว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการประชุมของคณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓/๒๕๖๓ เมื่อวันอังคารที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๓ สรุปผลได้ว่า จากการตรวจสอบข้อมูลการให้สัมภาษณ์ของ นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ต่อสื่อมวลชน ยอมรับว่าไม่ได้อยู่ในห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎรบางช่วงของการลงมติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในระหว่างวันที่ ๑๐ ถึงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ จริง

เนื่องจากญาติเสียชีวิตจึงต้องไปจัดการเรื่องงานศพ และวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ได้เดินทางไปร่วมงานวันเด็กที่ตำบลอ่างทอง อำเภอศรีนครินทร์ จังหวัดพัทลุง และชี้แจงว่าตนไม่ได้นำบัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติมาจากสภาผู้แทนราษฎร โดยปกติจะวางไว้หรือเสียบค้างไว้ที่ห้องประชุมและช่วงเย็นจะมีเจ้าหน้าที่มาเก็บ ส่วนบุคคลใดจะใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนตนหรือไม่ ตนไม่ทราบ ซึ่งในเรื่องนี้ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักการประชุม ชี้แจงต่อคณะกรรมการประสานงานฯ ว่าในระหว่างวันที่ ๘ ถึงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ ภายหลังการประชุมไม่พบบัตรอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวของ นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ แต่มาพบเมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ภายหลังเสร็จสิ้นการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ และจากรายงานของสำนักรายงานการประชุมและชวเลข ปรากฏว่า ในการลงมติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตั้งแต่มาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๕๓ การลงมติเห็นชอบร่างทั้งฉบับและการลงมติให้ความเห็นชอบกับข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ ได้ปรากฏชื่อ นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ลงมติให้ความเห็นชอบ ที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานฯ จึงมีมติว่า การลงมติให้ความเห็นชอบของ นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในการแสดงตนและลงมติในวาระที่สองและวาระที่สาม ระหว่างวันที่ ๑๐ ถึงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ นั้น ปรากฏว่า นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ นางสาวภริม พูลเจริญ และ นายสมบูรณ์ ซารัมย์ ได้มีการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จริงตามที่กล่าวอ้าง อย่างไรก็ดี ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้ห้องประชุมจันทราซึ่งเป็นห้องประชุมของวุฒิสภาเป็นการชั่วคราว โดยมีช่องเสียบบัตรอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด จำนวน ๓๕๖ ช่อง เป็นส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๓๑๕ ช่อง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี จำนวน ๕๐๐ คน จึงส่งผลให้ช่องเสียบบัตรอิเล็กทรอนิกส์ไม่เพียงพอต่อการใช้งานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความจำเป็นต้องมอบบัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติของตนให้เพื่อนสมาชิกที่นั่งอยู่ช่วยเสียบบัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนตามที่สมาชิกเจ้าของบัตรอิเล็กทรอนิกส์มีความประสงค์นั้น กรณีเช่นนี้ จึงไม่ควรถือว่ามีเจตนาที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่นกระทำการออกเสียงลงคะแนนแทนตน ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม แต่อย่างใด

นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชี้แจงว่า ตนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพัทลุง ได้เข้าร่วมประชุมในวันที่ ๘ และวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๓ ตามปกติ และมีการประชุม

ต่อเนื่องจนกระทั่งวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ เวลา ๑๒.๐๐ นาฬิกา ตนได้รับแจ้งทางโทรศัพท์ว่าญาติประสบอุบัติเหตุทางรถยนต์ที่อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ มีผู้เสียชีวิต บาดเจ็บ และขอความช่วยเหลือ ตนจึงได้ออกจากห้องประชุมโดยด่วน เมื่อเวลาประมาณ ๑๙.๓๐ นาฬิกา เพื่อเดินทางไปขึ้นเครื่องบินที่สนามบินดอนเมืองในเวลา ๒๐.๒๐ นาฬิกา แต่ด้วยความเร่งรีบ จึงทำให้ลืมบัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติไว้ในห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร และยืนยันว่าไม่ได้ฝากหรือมอบหมายให้ผู้หนึ่งผู้ใดใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนตน ส่วนผู้ใดจะนำบัตรอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวไปใช้ในทางใดนั้น ตนไม่อาจทราบได้

นางสาวภริม พูลเจริญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชี้แจงว่า ตามที่ปรากฏว่ามีสื่อมวลชนได้นำเสนอภาพข่าวและกล่าวอ้างว่าตนได้ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติในการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สองและวาระที่สามแทนผู้อื่นนั้น ตนได้นั่งอยู่ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในเวลาลงมติ และขอยืนยันว่าการลงมติในวาระที่สองและวาระที่สาม ตนได้ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติด้วยตนเองทุกครั้ง และไม่มีการออกเสียงลงมติแทนบุคคลอื่น แต่อย่างใด

นายสมบูรณ์ ซารัมย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชี้แจงว่า ตามที่ปรากฏทางสื่อสารมวลชนว่าตนมีบัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติ ๒ ใบ อันเป็นพฤติกรรมที่ส่อให้เห็นว่ามีการลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ แทนผู้อื่นนั้น ขอยืนยันว่าตนได้นั่งอยู่ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และกรณีที่ตนได้ถือบัตรอิเล็กทรอนิกส์ จำนวน ๒ ใบ ขอชี้แจงว่า ในช่วงเดือนธันวาคม ๒๕๖๒ ตนหาบัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติไม่พบ จึงได้ไปขอบัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ลงคะแนนสำรองจากเจ้าหน้าที่มาใช้เป็นการชั่วคราว ต่อมาพบบัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแล้ว แต่ก็ไม่ได้คืนบัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ลงคะแนนสำรอง ตนจึงมีบัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติ ๒ ใบ แต่ในการลงคะแนนได้ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติลงคะแนนเพียงครั้งเดียว

ต่อมา ผู้ร้องส่งคำร้องเพิ่มเติมข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สอง มาตรา ๔๙ ปรากฏชื่อนางนาที รัชกิจประการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย ลงมติเห็นด้วย ทั้งที่ในช่วงเวลาดังกล่าว

นางนาที รัชกิจประการ อยู่ระหว่างการเดินทางไปต่างประเทศ อันแสดงให้เห็นว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทน

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องทั้งสอง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม มาตรา ๑๑๔ บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม บัญญัติว่า สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม บัญญัติว่า การออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติได้ทั้งในส่วนของกระบวนการตราและในส่วนของเนื้อหาว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คดีนี้ไม่มีประเด็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อความหรือเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด ทั้งไม่มีประเด็นเกี่ยวกับความผิดทางอาญาหรือทางจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใด คงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะเรื่องกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น ส่วนบุคคลใดจะต้องรับผิดรับโทษอย่างไรหรือไม่เป็นเรื่องที่ต้องไปดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

ข้อเท็จจริงในคำร้องทั้งสองปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรมีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สอง วาระที่สาม และข้อสังเกต

ของคณะกรรมาธิการ ในวันที่ ๘ ถึงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ และเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ เวลาประมาณ ๑๙.๓๐ นาฬิกา ถึงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ปรากฏชื่อ นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แสดงตนและลงมติเห็นด้วย แต่ นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ รับต่อศาลว่าตนไม่อยู่ในที่ประชุมตามวันและเวลาดังกล่าว จึงรับฟังได้ว่า ในการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ในวาระที่สอง วาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ ตามวันและเวลาดังกล่าว มีการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ แทน นายฉลอง เทอดวีระพงศ์

การใช้สิทธิออกเสียงลงมติแทนผู้ที่ไม่ได้อยู่ร่วมประชุมด้วยนั้นเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต อันเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในอาณัติมอบหมายของผู้ใด และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ และขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิญาณตนไว้ก่อนเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ ทั้งสมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม และการออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ ปรากฏว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ เวลาประมาณ ๑๙.๓๐ นาฬิกา ถึงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นการพิจารณาวาระที่สองและวาระที่สาม ปรากฏการแสดงตนและลงมติของ นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งที่ นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ รับเองว่าตนไม่อยู่ในที่ประชุมตามวันและเวลาดังกล่าว การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้อยู่ในห้องประชุม แต่ปรากฏว่ามีการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทน ย่อมมีผลเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่สุจริต ทำให้ผลการลงมติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวันและเวลาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ปัญหาว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตกไปทั้งฉบับ เช่นเดียวกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗

หรือไม่ เห็นว่า ประเด็นข้อวินิจฉัย พฤติการณ์แห่งคดี และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวแตกต่างจากประเด็นข้อวินิจฉัย พฤติการณ์แห่งคดี และบทกฎหมายในคดีนี้อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ คดีนี้ไม่มีประเด็นเกี่ยวกับข้อความอันเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด คงมีปัญหาที่กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น ทั้งข้อเท็จจริงในคดีนี้ก็ปรากฏชัดว่าการพิจารณาออกเสียงลงมติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการ และการพิจารณาของคณะกรรมาธิการก่อนเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราในวาระที่สองได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกประการ ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่เสร็จสิ้นไปโดยสมบูรณ์ก่อนแล้ว นอกจากนี้ ยังมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ประเทศชาติจะต้องใช้กฎหมายฉบับนี้ไปช่วยแก้ปัญหาความล่าช้าและอุปสรรคในการเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดินอีกด้วย ประกอบกับในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดคำบังคับไว้ในคำวินิจฉัยได้ด้วย ซึ่งบทกฎหมายดังกล่าวนี้มิได้มีอยู่ในอดีต ดังนั้น แม้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จะตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่มีผลให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตกไปเฉพาะการพิจารณาลงมติในวาระที่สอง วาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ รวมทั้งการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาเท่านั้น ส่วนการพิจารณาออกเสียงลงมติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการ และการพิจารณาของคณะกรรมาธิการก่อนเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราในวาระที่สองได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปก่อนแล้วโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกประการ จึงไม่เสียไป กรณีจึงมีเหตุจำเป็นและสมควรที่จะต้องกำหนดคำบังคับให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการพิจารณาลงมติในวาระที่สอง วาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญต่อไป พร้อมทั้งให้สภาผู้แทนราษฎรรายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เฉพาะการพิจารณาลงมติในวาระที่สอง วาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการเท่านั้น โดยกำหนดคำบังคับให้สภาผู้แทนราษฎร

ดำเนินการให้ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเฉพาะในวาระที่สอง วาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขให้ถูกต้องดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งให้สภาผู้แทนราษฎรรายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔

นายนุรักษ์ มาประณีต
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรัญ ภักดีธนากุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒ - ๓/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๓**

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓

วันที่ ๗ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๑๒๐ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะกำหนดองค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

รายงานการประชุมและบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบได้ทั่วไป เว้นแต่กรณีการประชุมลับหรือการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๔๘ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๘๑

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑

คดีนี้ข้อเท็จจริงฟังยุติได้ในเบื้องต้นว่า นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ รับว่าไม่ได้อยู่ในห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎรบางช่วงของการลงมติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในระหว่างวันที่ ๑๐ - ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ จริง เนื่องจากญาติเสียชีวิตจึงต้องไปจัดการเรื่องงานศพ และวันเสาร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ได้เดินทางไปร่วมงานวันเด็กที่ตำบลอ่างทอง อำเภอศรีนครินทร์ จังหวัดพัทลุง พร้อมชี้แจงว่าไม่ได้เอาบัตรลงคะแนนกลับมาจากสภาผู้แทนราษฎร โดยปกติจะวางไว้หรือเสียบค้างไว้ที่ห้องประชุมและตอนเย็นจะมีเจ้าหน้าที่มาเก็บ ส่วนใครจะเสียบบัตรแสดงตนและลงมติแทนหรือไม่ ตนไม่ทราบ

ส่วนคำชี้แจงของนายสรศักดิ์ เพียรเวช เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ระบุว่า การแสดงตนและลงมติของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สองและวาระที่สาม ประกอบข้อสังเกตในรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาแล้วเสร็จ จากกลุ่มรายงานการประชุม สำนักรายงานการประชุมและชวเลข ปรากฏว่าในการแสดงตนและลงมติในวาระที่สองและวาระที่สามนั้น ในช่วงระหว่างวันที่ ๑๐ - ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ได้มีการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ เพื่อแสดงตนและลงมติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยมีรายละเอียดดังนี้

วันศุกร์ที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ มีการแสดงตนตรวจสอบองค์ประชุม จำนวน ๑๖ ครั้ง และมีการลงมติ จำนวน ๑๖ ครั้ง

วันเสาร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ในวาระที่สอง มีการแสดงตนตรวจสอบองค์ประชุม จำนวน ๑๕ ครั้ง และมีการลงมติ จำนวน ๑๕ ครั้ง

วันเสาร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ในวาระที่สามและข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ มีการแสดงตนตรวจสอบองค์ประชุมจำนวน ๒ ครั้ง และมีการลงมติ จำนวน ๒ ครั้ง

เรื่องบัตรลงคะแนนของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ที่อ้างว่าลืมไว้และมีการลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตั้งแต่มาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๕๓ และการลงมติเห็นชอบทั้งฉบับ และการลงมติเห็นชอบกับข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ นั้น จากคำชี้แจงของนางสาวสายฝน ไกรสมเลิศ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักการประชุม แจ้งว่า ในระหว่างวันที่ ๘ - ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ ภายหลังการเลิกประชุม ไม่พบบัตรลงคะแนนของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ เสียบคาไว้หรือทิ้งไว้แต่อย่างใด แต่มาพบบัตรลงคะแนนของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ เมื่อวันเสาร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ภายหลังเสร็จสิ้นการประชุมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ และจากรายงานของสำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พบว่า ในการลงมติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตั้งแต่มาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๕๓ และการลงมติเห็นชอบทั้งฉบับ และการลงมติเห็นชอบกับข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ ได้ปรากฏชื่อของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ลงมติให้ความเห็นชอบ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เห็นว่า ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่ององค์ประชุม การลงมติ และการออกเสียงลงคะแนนในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็เนื่องจากว่าภารกิจสำคัญของสภาคือการตรากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวนสมาชิกที่จะเข้าร่วมประชุมและวิธีการออกเสียงลงคะแนนจึงเป็นส่วนสำคัญ และจำเป็นต้องกำหนดองค์ประชุมไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้มีการอาศัยเสียงข้างมากปกติไปกำหนดให้ผิดแผกไป

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม บัญญัติให้สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภานั้น การแสดงตนในการออกเสียงลงคะแนนถือเป็นเรื่องเฉพาะตัวของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนที่จะต้องมาแสดงตนในการประชุมเพื่อพิจารณาญัตติต่าง ๆ แต่ละครั้งด้วยตนเอง และในการนี้ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในแต่ละเรื่องได้เพียงครั้งละหนึ่งเสียงเท่านั้น การกระทำใดที่เป็นเหตุให้ผลการลงคะแนนผิดไปจากความเป็นจริง การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เห็นว่า การกระทำในกระบวนการตราร่างกฎหมายดังกล่าว นอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ แล้ว ยังขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน มีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมพิจารณานั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่สุจริต ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนปวงชนชาวไทย เมื่อกระบวนการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สาม รวมถึงข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ – ๑๘/๒๕๕๖ และที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗ โดยไม่จำต้องวินิจฉัยการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สองและวาระที่สามรวมถึงข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคท้าย ให้สภาผู้แทนราษฎรไปพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สองและวาระที่สามรวมถึงข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการต่อไป

(นายนุรักษ์ มาประณีต)
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒ – ๓/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๓**
เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓

วันที่ ๗ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องที่ยื่นต่อศาล ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ของสภาผู้แทนราษฎรวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ระหว่างวันที่ ๑๐ และ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ มีผู้ใช้บัตรแสดงตนของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพัทลุง ออกเสียงลงคะแนนในขณะที่นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ไม่ได้อยู่ในที่ประชุม โดยมีคำชี้แจงของนางสาวสายฝน ไกรสมเลิศ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักการประชุม ยืนยันว่า ระหว่างวันที่ ๘ ถึงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ ภายหลังเลิกประชุมไม่พบบัตรแสดงตนของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ เสียบคาไว้ หรือทิ้งค้างไว้แต่อย่างใด แต่มาพบบัตรแสดงตนของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ เมื่อวันเสาร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ หลังจากเสร็จสิ้นการประชุมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ และจากรายงานของสำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พบว่า ในการลงมติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่ ๒ ตั้งแต่มาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๕๓ ตลอดจนการลงมติให้ความเห็นชอบทั้งฉบับในวาระที่ ๓ และการลงมติ

เห็นชอบกับข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ กลับปรากฏชื่อของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ออกเสียงลงมติให้ความเห็นชอบด้วย จึงเชื่อได้ว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นได้นำบัตรแสดงตนของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ไปออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ แทนนายฉลอง เทอดวีระพงศ์

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ บัญญัติว่า ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้ “ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม บัญญัติว่า สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคสาม บัญญัติว่า ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาล หากมีความจำเป็นจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลไว้ในคำวินิจฉัยนั้น โดยศาลอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ ตามความจำเป็นหรือสมควรตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่

วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม บัญญัติว่า การออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้

ความเห็น

คดีนี้ไม่มีประเด็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อความหรือเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด ทั้งไม่มีประเด็นเกี่ยวกับความผิดทางอาญา หรือทางจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใด คงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะเรื่องกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น ส่วนบุคคลใดจะต้องรับผิดรับโทษอย่างไร หรือไม่เป็นเรื่องที่ต้องไปดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

หลักสุจริต เป็นหลักธรรมสำคัญของสังคมอารยะ และของทุกสถาบันและทุกองค์กรในสังคม เป็นเงื่อนไขใหญ่ของความสงบเรียบร้อยในสังคมและสันติสุขของประชาชน ทั้งยังเป็นศักดิ์ศรีและเครื่องบ่งชี้ถึงสำนึกในศีลธรรมอันดีขององค์กรและสมาชิกขององค์กรด้วย ดังนั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงต้องช่วยกันดูแลรักษาไว้ให้มั่นคง อย่าปล่อยปละละเลยให้เสื่อมโทรมลง โดยหลงเห็นว่าเป็นปัญหาเฉพาะตัวของแต่ละบุคคล ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่า การกระทำโดยไม่สุจริตใช้สิทธิออกเสียงลงมติแทนผู้ที่ไม่ได้อยู่ร่วมประชุมด้วยนั้น เป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในอาณัติมอบหมายของผู้ใด และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ และเป็นการขัดต่อคำสัตย์ปฏิญาณที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิญาณตนไว้ว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ ทั้งยังเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ...” ซึ่งจะออกเสียงลงคะแนนแทนกันมิได้ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม มีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ เป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่สุจริต ไม่เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ มาตรา ๑๑๕ และมาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ทั้งยังเป็นการปฏิบัติหน้าที่ออกเสียงลงมติในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง อีกด้วย ทำให้

การลงมติของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมพิจารณาในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ นั้น เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญในการออกเสียงลงมติในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรครบทั้ง ๓ วาระ วุฒิสภาจึงยังไม่อาจพิจารณาออกเสียงลงมติให้ความเห็นชอบได้ การพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปด้วยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา ...”

มีปัญหาว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะต้องตกไปทั้งฉบับหรือไม่ เห็นว่า ถึงแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเคยมีคำวินิจฉัยว่า การลงมติที่มีผู้ทุจริตออกเสียงลงมติแทนกันมีผลทำให้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของรัฐสภาจะต้องตกไปทั้งฉบับตามคำวินิจฉัยที่ ๑๕ – ๑๘/๒๕๕๖ และคำวินิจฉัยที่ ๓ – ๔/๒๕๕๗ ก็ตาม แต่ประเด็นข้อวินิจฉัย พฤติการณ์แห่งคดี และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีนี้มีความแตกต่างจากประเด็นข้อวินิจฉัย พฤติการณ์แห่งคดี และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ คดีนี้ไม่มีประเด็นเกี่ยวกับข้อความอันเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด คงมีปัญหาที่กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น ทั้งข้อเท็จจริงในคดีนี้ก็ปรากฏชัดว่าการพิจารณาออกเสียงลงมติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ และการพิจารณาของคณะกรรมาธิการก่อนเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นรายมาตราในวาระที่ ๒ ได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกประการ ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่เสร็จสิ้นไปโดยสมบูรณ์ก่อนแล้ว นอกจากนี้ยังมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ประเทศชาติจะต้องได้กฎหมายฉบับนี้ไปช่วยแก้ปัญหาความล่าช้าและอุปสรรคในการเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดินอีกด้วย ซึ่งในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดวิธีการบังคับไว้ในคำวินิจฉัยได้ด้วย ซึ่งบทกฎหมายดังกล่าวนี้มิได้มีอยู่ในอดีต

การพิจารณาและออกเสียงลงมติของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมีขั้นตอนตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๖ ถึงข้อ ๑๓๓ ซึ่งกำหนดให้แยกการพิจารณาออกเป็น ๓ วาระ ในวาระที่ ๑ ชั้นพิจารณาและออกเสียงลงมติว่าจะรับหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นหรือไม่ ถ้ามีมติไม่รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องตกไปทันที แต่ถ้าได้รับความเห็นชอบให้รับหลักการ จึงจะผ่านไปสู่การพิจารณาออกเสียง

ลงมติในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ได้ ข้อเท็จจริงในคดีนี้ไม่ปรากฏว่ามีการกระทำใดที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการประชุมพิจารณาออกเสียงลงมติให้รับหลักการในวาระที่ ๑ และในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมาธิการก่อนนำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาออกเสียงลงมติเป็นรายมาตราในวาระที่ ๒ แต่ประการใด กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในชั้นรับหลักการในวาระที่ ๑ และการพิจารณาของคณะกรรมาธิการก่อนนำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นรายมาตราในวาระที่ ๒ จึงเป็นขั้นตอนที่เสร็จสิ้นไปก่อนที่จะมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการพิจารณาออกเสียงลงมติเป็นรายมาตราของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ ๒ และการให้ความเห็นชอบทั้งฉบับในวาระที่ ๓ ประกอบกับพฤติการณ์แห่งคดีมีเหตุจำเป็นเพื่อแก้ปัญหาความล่าช้าและอุปสรรคในการเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดินในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ ซึ่งยังไม่อาจกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่ควรจะเป็น ทั้ง ๆ ที่ได้ล่วงเลยเวลามาเกือบครึ่งปีงบประมาณแล้ว จึงเห็นสมควรกำหนดเงื่อนไขในการบังคับตามคำวินิจฉัยนี้ให้มีผลทำให้การออกเสียงลงมติของสภาผู้แทนราษฎรเสียไปเฉพาะในการออกเสียงลงมติในวาระที่ ๒ ชั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และในวาระที่ ๓ ชั้นให้ความเห็นชอบทั้งฉบับ ต่อเนื่องไปถึงการพิจารณาออกเสียงลงมติของวุฒิสภาเท่านั้น ส่วนการพิจารณาออกเสียงลงมติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ และการพิจารณาของคณะกรรมาธิการก่อนที่จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นรายมาตราในวาระที่ ๒ นั้น มิได้มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือหลักนิติธรรมแต่ประการใด ทั้งเป็นขั้นตอนที่เสร็จสิ้นโดยชอบไปก่อนแล้ว จึงยังคงมีผลสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญอยู่ หาได้เสื่อมเสียหรือตกไปด้วยไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาล หากมีความจำเป็นจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลไว้ในคำวินิจฉัยนั้น โดยศาลอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ ตามความจำเป็นหรือสมควรตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล” เมื่อคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการและขับเคลื่อนภารกิจตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทของประเทศ รวมถึงนโยบายสำคัญของรัฐบาลให้เป็น

รูปธรรม ความล่าช้าในการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจส่งผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน และสร้างภาระผูกพันต่องบประมาณแผ่นดินซึ่งมาจากภาษีของประชาชนได้ รวมถึงเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ ดังกล่าว ศาลย่อมมีอำนาจที่จะออกคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนี้ โดยกำหนดคำบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาออกเสียงลงมติให้ความเห็นชอบเป็นรายมาตราในวาระที่ ๒ และการลงมติในวาระที่ ๓ รวมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยไม่กระทบต่อการออกเสียงลงมติรับหลักการในวาระที่ ๑ และการพิจารณาของคณะกรรมาธิการที่พิจารณาเสร็จสิ้นไปก่อนแล้ว และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ แล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ พร้อมทั้งให้รายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับต่อศาลภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เฉพาะการลงมติและให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๒ และการลงมติให้ความเห็นชอบทั้งฉบับในวาระที่ ๓ รวมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ และการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคสาม และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่ ๒ และในวาระที่ ๓ รวมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และส่งให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อไป กับทั้งให้รายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับต่อศาลภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย

(นายจรัญ ภักดีธนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒ - ๓/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๓**

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓

วันที่ ๗ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตั้งแต่วันที่ ๘ มกราคม ถึงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ โดยในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ ตั้งแต่เวลาประมาณ ๑๙.๓๐ นาฬิกา ถึงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ วาระที่ ๒ เรียงลำดับมาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๕๓ วาระที่ ๓ ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ และให้ความเห็นชอบข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ จากเอกสารประกอบคำชี้แจงของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปรากฏชื่อนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ แสดงตนและลงมติตามวันและเวลาดังกล่าว โดยวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ แสดงตนและลงมติเห็นด้วย เลขบัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่ ๐๗๙ รวม ๕ ครั้ง และวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ แสดงตนและลงมติเห็นด้วย รวม ๑๗ ครั้ง กรณีนี้นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ ตนออกจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เวลาประมาณ

๑๙.๓๐ นาฬิกา เพื่อเดินทางมาขึ้นเครื่องบินที่สนามบินดอนเมือง โดยลืมบัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติของตนไว้ในห้องประชุม และไม่ได้ฝากหรือมอบหมายผู้ใดเก็บหรือใช้แทน ส่วนการประชุมในวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ นั้น นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนว่าตนเดินทางไปร่วมงานวันเด็กที่จังหวัดพัทลุง ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมีการออกเสียงลงคะแนนแทนนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มีข้อที่ต้องพิจารณาว่า การออกเสียงลงคะแนนแทนดังกล่าวมีผลให้การตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ และสมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม กำหนดว่าการออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้ การออกเสียงลงคะแนนแทนกันจึงทำลายหลักการความเป็นอิสระและอำนาจการตัดสินใจโดยใช้คะแนนเสียงที่สมาชิกแต่ละคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน หากกรณีการออกเสียงลงคะแนนแทนกันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างมีนัยสำคัญ ย่อมทำให้การลงมติดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับซึ่งทำให้ร่างพระราชบัญญัติตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่หากไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการกระทำที่ไม่สุจริตดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบเฉพาะตน ซึ่งไม่ทำให้การลงมติออกเสียงที่สมบูรณ์นั้นเสียไป อันเป็นการคุ้มครองความสุจริตของการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่ได้ร่วมกระทำการในเรื่องดังกล่าว

อนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นร่างกฎหมายที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารประเทศ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการเสนอการพิจารณา และกรอบระยะเวลาของการตราไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา ๑๔๓ โดยให้สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วันนับแต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติและให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป และให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน ๒๐ วันนับแต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึง หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาให้ถือว่าเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น กรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้สภาผู้แทนราษฎร

ยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการเสนอ การพิจารณา และกรอบระยะเวลาตามมาตรา ๑๔๓ ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนของการพิจารณาและความสำคัญของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แม้รัฐสภามีอำนาจพิจารณา แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนเวลาที่กำหนดไว้ และกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญกำหนดผลไว้ แต่เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ที่ให้ถือว่าเป็นการไม่ไว้วางใจการทำหน้าที่ของรัฐบาลด้วยการไม่ให้งบประมาณแผ่นดินเพื่อนำไปใช้จ่ายบริหารประเทศอีกต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น หากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรในขั้นตอนใดไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาทั้งฉบับหรือรายมาตรา คงมีผลเป็นเพียงสภาผู้แทนราษฎรไม่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และหากไม่ปรากฏข้อที่สภาผู้แทนราษฎรจงใจที่จะไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกรอบเวลาตามมาตรา ๑๔๓ สภาผู้แทนราษฎรต้องมีหน้าที่พิจารณาในขั้นตอนนั้นให้ถูกต้องเสียใหม่ ดังนั้น หากการออกเสียงลงคะแนนแทนกันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างมีนัยสำคัญและเกิดขึ้นในขณะที่การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรยังไม่เสร็จสิ้น สภาผู้แทนราษฎรสามารถที่จะแก้ไขให้ถูกต้อง แต่หากพบเหตุดังกล่าวขึ้นหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว สภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาใหม่ทั้งหมด ไม่อาจส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปได้ เมื่อความไม่ถูกต้องในการพิจารณาเกิดขึ้นจากการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นเรื่องที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน อันเป็นเรื่องในวงงานของรัฐสภา

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่ ๒ เรียงลำดับมาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๕๓ วาระที่ ๓ และข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ อันเป็นประเด็นแห่งคดีตามคำร้องทั้งสองนี้ ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงมีน้ำหนักมั่นคงเพียงพอให้เชื่อว่า การออกเสียงลงคะแนนแทนนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ จำนวน ๑ เสียง มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างมีนัยสำคัญ จึงไม่อาจรับฟังได้ว่า การลงคะแนนให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(นายชัช ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒ - ๓/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๓**

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓

วันที่ ๗ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ความเห็น

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงปรากฏตามคำร้อง สำเนารายงานการประชุมและสำเนาเอกสารบันทึกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๘ ถึงวันเสาร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นเอกสารที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสี่ บัญญัติให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบได้ทั่วไป และฟังได้ว่าในระหว่างวันศุกร์ที่ ๑๐ และวันเสาร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางรายมิได้อยู่ในที่ประชุมแต่มีการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรายนั้นโดยมีการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ในการแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนที่เป็นของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพัทลุง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ วาระที่สองขั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา (ซึ่งในคำร้องอ้างว่ามีปัญหาตั้งแต่มาตรา ๓๑ จนถึงมาตรา ๕๓) และการพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม รวมถึงข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ โดยมี

หลักฐานแสดงว่านายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ไม่ได้อยู่ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่อยู่ที่อื่นหรืออยู่ที่จังหวัดพัทลุงเป็นความจริง

ด้วยหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภา สมาชิกรัฐสภานับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อระบบนี้เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนให้เข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชน การกระทำดังกล่าวนอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติ มาตรา ๑๑๔ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังขัดต่อข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ ๘๐ วรรคสาม ขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกรัฐสภาได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ ขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน

การใช้อำนาจของสมาชิกรัฐสภา เป็นการใช้ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสามนั้น ได้บัญญัติหลักการสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายไว้ว่า สมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันก็ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภานั้น การแสดงตนในการออกเสียงลงคะแนนถือเป็นเรื่องเฉพาะตัวของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนที่จะต้องมาแสดงตนในการประชุมเพื่อพิจารณาญัตติต่าง ๆ แต่ละครั้งด้วยตนเอง และในการนี้ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในแต่ละเรื่องได้เพียงหนึ่งเสียงเท่านั้น ทั้งนี้ ในกรณีดังกล่าวย่อมนำไปใช้ในการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งในกระบวนการตรากฎหมายทั้งหลายรวมทั้งการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาเรื่องสำคัญต่าง ๆ เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗ การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑ และการให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๗ ด้วย เป็นต้น

การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคสามและวรรคสี่ โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็น ๒ ส่วนคือ ส่วนของ “ข้อความ” หรือ “การตรา” ในส่วนของข้อความ หากข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็น “สาระสำคัญ” ก็ให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันตกไปตามมาตรา ๑๔๘ วรรคสาม หากมิใช่

ก็ให้ตกไปเฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งตามมาตรา ๑๔๘ วรรคสี่ กรณีตามคำร้องนี้ไม่มีปัญหาเรื่องความชอบของข้อความในร่างพระราชบัญญัติ คงมีปัญหาในส่วนของ “การตรา” ที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ก็คงต้องแยกในส่วนที่เป็นสาระสำคัญและไม่เป็นสาระสำคัญทำนองเดียวกันกับเนื้อหาหรือข้อความด้วย กล่าวคือต้องพิจารณาสัดส่วนของการกระทำความผิดกับผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ควรจะต้องได้สัดส่วนและสมเหตุสมผล ในประเด็นนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า ส่วนที่จะทำให้การตราเป็นอันต้องเสียไปต้องเป็นกระบวนการตราที่เป็นสาระสำคัญ เช่น เสียงขาด องค์ประชุมไม่ครบ ดังนี้หากการแสดงตนว่าอยู่ในที่ประชุมอันเป็นเท็จนั้นถึงขนาดว่าถ้าไม่ทำเช่นนั้นองค์ประชุมจะไม่ครบเพื่อลงมติ หรือการลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้โดยมติมิใช่ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณกล่าวคือหากผู้นั้นมิได้อยู่ลงมติด้วยตนเองก็จะไม่ได้เสียงข้างมาก เป็นต้น

กรณีตามคำร้องนี้เป็นประเด็นในส่วนของการตราว่าถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ในการแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนที่เป็นของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพัทลุง ในขณะที่นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ไม่ได้อยู่ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่อยู่ที่อื่นหรืออยู่ที่จังหวัดพัทลุง ย่อมเป็นการกระทำที่ละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยดังกล่าวข้างต้นอย่างร้ายแรง สมควรที่ผู้กระทำจะต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม ความไม่ชอบด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็ควรมีผลเฉพาะตัวผู้กระทำเท่านั้น กล่าวคือเฉพาะการออกเสียงในชื่อของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ยืนยันตนและลงคะแนนในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวย่อมเสียไปโดยการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แต่ไม่มีผลกระทบทำให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ของสภาผู้แทนราษฎรที่ดำเนินการโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ ที่เป็นองค์ประชุมและร่วมลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งมิได้มีส่วนรู้เห็นด้วย และต่างได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยสุจริตถูกต้องตามรัฐธรรมนูญในการแสดงตนและลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้โดยชอบ การจะให้การกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริตเพียงไม่กี่คนมาเป็นหลักทำลายเจตนารมณ์ของรัฐสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้กระทำการลงมติโดยสุจริตจำนวนมากได้ อาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สุจริตเหล่านั้นได้ใจ หาทางทำลายเจตนารมณ์ของผู้สุจริตส่วนใหญ่ให้เสียหายได้ในโอกาสต่าง ๆ ต่อไปได้ ดังนั้นเมื่อปรากฏว่า ในวาระที่สาม องค์ประชุมมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงตน จำนวน ๔๕๐ คน ลงมติเห็นชอบ จำนวน ๒๕๓ เสียง ไม่ลงคะแนน จำนวน ๑ เสียง และงดออกเสียง จำนวน ๑๙๖ เสียง ถือได้ว่าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ หากมิได้นับคะแนนเสียง

นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ก็ย่อมถือได้ว่ามีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงครบองค์ประชุมและเป็นการลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้โดยมติเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสองและวรรคสามแล้ว กรณีการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ใช้บัตรลงคะแนนแทนนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ แม้จะมีการลงคะแนนแทนกันก็เป็นเพียงส่วนน้อยไม่มีนัยสำคัญที่จะทำให้เปลี่ยนแปลงผลการลงมติดังกล่าวหรือมีผลทำให้กระบวนการลงมติโดยสุจริตของเสียงข้างมากซึ่งเป็นสาระสำคัญที่กระทำโดยชอบต้องเสียไปทั้งหมดและการกระทำที่ไม่ชอบดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อองค์ประชุมหรือเปลี่ยนแปลงมติที่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้แต่ประการใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒ – ๓/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๓**

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓

วันที่ ๗ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา” และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” มาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง ระบุถึงหน้าที่ของรัฐสภา โดยบัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” และมาตรา ๑๑๔ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” บทบัญญัติดังกล่าวหมายความว่า รัฐสภามีสถานะตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ประกอบขึ้นจากหลายส่วน มีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการตรากฎหมายโดยการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ กำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในกรณีต่อไปนี้ (๑) การให้

ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (๒) การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา (๓) การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ (๔) การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ (๕) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม (๖) การเปิดประชุมรัฐสภา (๗) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (๘) การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติใหม่ (๙) การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบซึ่งตกไปตามมาตรา ๑๔๗ (๑๐) การเปิดอภิปรายทั่วไป (๑๑) การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา (๑๒) การแถลงนโยบาย (๑๓) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม (๑๔) การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา (๑๕) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และ (๑๖) กรณีอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในกรณีการตราร่างพระราชบัญญัตินั้น การทำหน้าที่ของรัฐสภาจะสำเร็จผลก็ต่อเมื่อองค์กรส่วนย่อย (partial organ) แต่ละส่วน อันประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ต่างดำเนินบทบาทหน้าที่ในส่วนที่ตนรับผิดชอบเสร็จสมบูรณ์ตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างครบถ้วน ในกรณีนี้ การทำหน้าที่ของรัฐสภาประกอบขึ้นด้วยการทำหน้าที่ส่วนย่อยสองส่วนที่มีสารัตถะของการปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกัน ได้แก่ การพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา การทำหน้าที่ส่วนย่อยภายใต้บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรและบทบาทของวุฒิสภานั้น แม้เป็นการกระทำที่แยกจากกันเป็นคนละส่วน แต่ก็มีสารัตถะเหมือนกันคือเป็นการทำหน้าที่ให้ความยินยอมในการตัดสินใจอนุมัติร่างกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ เนื่องจากการทำหน้าที่ของทั้งสององค์กรดังกล่าวต่างก็มีวัตถุแห่งการแสดงเจตจำนงร่วมกัน คือเนื้อหาของร่างกฎหมายฉบับเดียวกัน ในขณะเดียวกันการแสดงเจตจำนงของวุฒิสภาอาจมีผลยับยั้งการแสดงเจตจำนงของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วได้ ดังขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ ถึงมาตรา ๑๓๘

การปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมีลักษณะสำคัญอยู่ที่การดำเนินการโดยอาศัยการกระทำร่วมกันของปัจเจกบุคคลจำนวนหนึ่ง กล่าวคือ การกระทำร่วมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการกระทำร่วมกันของสมาชิกวุฒิสภาในที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นการกระทำของรัฐสภาโดยองค์รวม การกระทำอันเป็นการแสดงเจตจำนงขององค์กรส่วนย่อยทั้งสองนี้ต่างก็มีหลักเกณฑ์เดียวกัน คือหลักเสียงข้างมาก ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “การประชุม

สภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ...” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ” หมายความว่า ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระใดวาระหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หากมีสมาชิกเข้าประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในขณะนั้นของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี ย่อมถือว่าการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติขององค์กรส่วนย่อยองค์กรนั้นของรัฐสภาดำเนินไปโดยไม่ครบองค์ประชุม จึงไม่อาจถือว่าการกระทำร่วมกันอันเป็นการแสดงเจตจำนงของบุคคลเหล่านั้นเป็นมติของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้ หากกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นในการประชุมเพื่อลงมติในวาระใด ย่อมส่งผลให้การประชุมในวาระนั้นเป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลสืบเนื่องให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติในวาระดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระต่อไปได้

ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง รัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศ ในวรรคสองของมาตราเดียวกันนี้ยังได้ระบุถึงหลักสำคัญในการทำหน้าที่ของรัฐสภา โดยบัญญัติว่า ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม หมายความว่า การทำหน้าที่ตรากฎหมายของรัฐสภาอันประกอบด้วยการทำหน้าที่ขององค์กรส่วนย่อยทั้งสองส่วน คือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น ย่อมต้องดำเนินไปภายใต้หลักกระบวนการอันควรของการตรากฎหมาย กล่าวคือ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาต้องดำเนินไปภายใต้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง อันได้แก่ กฎเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๒ กฎเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ตามมาตรา ๑๓๓ กฎเกณฑ์ว่าด้วยองค์ประชุม ตามมาตรา ๑๒๐ วรรคหนึ่ง กฎเกณฑ์ว่าด้วยการลงมติ ตามมาตรา ๑๒๐ วรรคสอง กฎเกณฑ์ว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๓๔ และมาตรา ๑๓๕ กฎเกณฑ์ว่าด้วยการพิจารณาและการลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๓๖ กฎเกณฑ์ว่าด้วยการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ตามมาตรา ๑๓๗ ถึงมาตรา ๑๓๙ กฎเกณฑ์ว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามมาตรา ๑๔๐ ถึงมาตรา ๑๔๔ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภายังต้องดำเนินไปภายใต้หลักความมีเหตุมีผลของการตรากฎหมายอีกประการหนึ่งด้วย กล่าวคือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาและการลงมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

และที่ประชุมวุฒิสภาต้องมีการพินิจพิเคราะห์หลักฐาน ข้อเท็จจริง ตลอดจนรายงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของร่างกฎหมายนั้น ๆ อย่างถี่ถ้วนรอบคอบ มีการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมาธิการโดยมุ่งให้เกิดความสมดุลอย่างเหมาะสมระหว่างตัวแทนที่สะท้อนจุดยืนเชิงนโยบายและผลประโยชน์เฉพาะที่หลากหลายในสังคม ตลอดจนมีการเปิดให้มีการอภิปรายในหมู่สมาชิกของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาอย่างกว้างขวางอันสะท้อนถึงคุณภาพของกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยสาระสำคัญของร่างกฎหมายในแต่ละวาระ

เมื่อพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบทั้งสองคำร้องแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า มีการแสดงตนและลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สองและวาระที่สามไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีการใช้บัตรแสดงตนและลงคะแนนแทนผู้อื่นจำนวน ๓ ราย เป็นเหตุให้มติของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากการตรวจสอบกรณีนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคภูมิใจไทย จังหวัดพัทลุง พบว่ามีการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ แสดงตนและลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ในระหว่างวันที่ ๘ ถึงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ทั้งที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในระหว่างเวลาดังกล่าว นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ มิได้เข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎร จึงฟังได้ว่า มีการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ลงคะแนนให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สองและวาระที่สามแทนนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ตามที่กล่าวอ้างจริง

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๔ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในฐานะองค์กรส่วนย่อยซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นรัฐสภานั้น ได้ทำหน้าที่โดยมีวิธีปฏิบัติตามหลักการและขั้นตอนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๓ และไม่ปรากฏว่ามีการกระทำฝ่าฝืนมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้” อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีการโต้แย้งถึงปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

ไม่ว่าจะเป็นในแง่การมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง หรือการมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เมื่อการตรา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตั้งแต่เริ่มกระบวนการเรื่อยมาไม่ปรากฏว่ามีกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่เมื่อได้ดำเนินมาถึงกระบวนการลงมติในวาระที่สองและวาระที่สาม ปรากฏว่าได้มีการแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ...” ประกอบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม ที่กำหนดว่า “การออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้” โดยมีการแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนแทนผู้อื่นจำนวน ๓ ราย อันเป็นการปฏิบัติด้วยเจตนาเฉพาะตัวของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกระทำการอันขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ประกอบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม และไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ กรณีย่อมไม่อาจถือได้ว่าการกระทำของบุคคลดังกล่าวเป็นการกระทำรวมหมู่ของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือเป็นการกระทำที่เกิดจากเจตนาทุจริตร่วมกันของสมาชิกที่ประกอบเป็นองค์ประชุมของสภาในเวลานั้น หากแต่การกระทำอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมีผลแต่เพียงทำให้การแสดงตนและการออกเสียงลงคะแนนของบุคคลเจ้าของบัตรดังปรากฏเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประชุมและการออกเสียงลงมติในที่ประชุมครั้งนั้นสิ้นผลไป เนื่องจากเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ย่อมไม่เป็นการทำลายการแสดงเจตจำนงของการออกเสียงลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่น ทั้งนี้โดยเทียบเคียงผลของการกระทำฝ่าฝืนหลักหนึ่งคนหนึ่งเสียงกับผลของการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้” และวรรคสามบัญญัติว่า “... ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ...” ดังนั้น แม้จะฟังได้ว่ามีการแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนแทนผู้อื่นจำนวน ๓ ราย ซึ่งการแสดงตนและการออกเสียงลงคะแนนดังกล่าวได้สิ้นผลไปโดยไม่นำมานับรวมเป็นองค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น ๆ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณา

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาประชุมและจำนวนเสียงที่ได้ลงคะแนนในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สามแล้ว ก็ยังคงมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และการออกเสียงลงคะแนนก็ยังคงเป็นเสียงข้างมากซึ่งเป็นมติของที่ประชุม หาได้เปลี่ยนแปลงไปไม่ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นวัตถุแห่งการแสดงเจตจำนงร่วมกันของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาจึงได้ผ่านการลงมติให้ความเห็นชอบโดยมติเสียงข้างมากของแต่ละสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ จึงถือได้ว่ารัฐสภาได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ส่วนปัญหาการออกเสียงลงคะแนนแทนกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นเรื่องที่ผู้กระทำต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัวตามกระบวนการตรวจสอบและลงโทษขององค์กรที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยไม่มีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องเสียไปแต่อย่างใด ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จึงตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒ - ๓/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๓**

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓

วันที่ ๗ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภาแบบมีผู้แทนแล้ว เห็นว่า สมาชิกรัฐสภานับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อระบบนี้เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนหรือได้รับการสรรหาให้เข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาแทนประชาชน อย่างไรก็ดี ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง กำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และมาตรา ๑๒๐

วรรคสาม กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งย่อมมีหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม กำหนดว่า “การออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้” อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาต้องปฏิญาณตน ก่อนเข้ารับหน้าที่ว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ยุติว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ ๒ ตั้งแต่มาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๕๕ และในข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ และการพิจารณาในวาระที่ ๓ ขั้นการพิจารณาให้ความเห็นชอบ ปรากฏชื่อ นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพัทลุง พรรคภูมิใจไทย ลงมติเห็นด้วย ทั้งที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในระหว่างเวลาดังกล่าว นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ มิได้เข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่อยู่ในพื้นที่จังหวัดพัทลุง การที่มีชื่อนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ลงมติเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ด้วย แสดงว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นซึ่งมิใช่นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ได้นำบัตรของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ไปลงคะแนนแทน นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าในการลงคะแนนในวาระที่ ๒ ของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้มีสมาชิกผู้แทนราษฎรของพรรคพลังประชารัฐและพรรคภูมิใจไทยคนเดียวได้ใช้บัตรลงคะแนน ๒ ใบ อันส่อให้เห็นพฤติกรรมว่ามีการลงคะแนนแทนบุคคลอื่นด้วย

พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำดังกล่าวข้างต้นเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากความขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ แล้ว และยังขัดต่อความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ อีกทั้งขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม อีกด้วย ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงฟังได้ว่าเป็นกระบวนการตราที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยกรณีทำนองเดียวกันนี้ไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗ เมื่อกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ชอบ แต่ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่

ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑" เห็นว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่กระบวนการออกเสียงลงคะแนนเฉพาะในวาระที่สองและวาระที่สาม โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนเท่านั้นที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำนวนคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้สุจริต ยังคงเป็นคะแนนเสียงข้างมากและไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติในการลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎร จึงเท่ากับว่ากระบวนการตรารางพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะกระบวนการตราบางส่วนในวาระที่สองและวาระที่สาม แต่ไม่ถึงขนาดส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และไม่กระทบกระเทือนถึงความสมบูรณ์ของคะแนนเสียงข้างมากอันสุจริตในการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่น ดังนั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ว่า การลงคะแนนให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เห็นว่า การลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการ เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว โดยให้มีผลตกไปเฉพาะการลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สองและวาระที่สาม และการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาเท่านั้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาล หากมีความจำเป็นจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลไว้ในคำวินิจฉัยนั้น โดยศาลอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ ตามความจำเป็นหรือสมควรตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล" เมื่อคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการและขับเคลื่อนภารกิจตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทของประเทศ รวมถึงนโยบายสำคัญของรัฐบาลให้เป็นรูปธรรม การชะลอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินและสร้างภาระผูกพันต่องบประมาณแผ่นดินซึ่งมาจากภาษีของประชาชนได้ รวมถึงเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญซึ่งได้ให้อำนาจไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ ดังกล่าว ศาลย่อมมีอำนาจที่จะออกคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนี้โดยกำหนดคำบังคับให้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปดำเนินการลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สอง โดยไม่กระทบต่อการพิจารณาของคณะกรรมาธิการที่พิจารณาเสร็จแล้ว และการลงมติในวาระที่สาม รวมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเมื่อมีการลงมติเห็นชอบแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ พร้อมทั้งให้รายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เฉพาะการลงมติและให้ความเห็นชอบในวาระที่สองและในวาระที่สาม รวมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ และการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรไปลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สองและวาระที่สาม รวมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและส่งให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อไป กับทั้งให้รายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒ - ๓/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๓**

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓

วันที่ ๗ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ความเห็น

๑. ภายใต้หลักนิติรัฐ (The Legal State) การกระทำของรัฐแบ่งออกเป็น ๓ ประการ คือ การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ สำหรับการกระทำทางนิติบัญญัติ หมายถึง การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นใช้บังคับนั้นต้องถูกต้องตามรูปแบบและเนื้อหา กฎหมายที่ตราขึ้นตามรูปแบบในทางวิชาการเรียกว่า กฎหมายตามแบบพิธี ซึ่งโดยทั่วไปมีขั้นตอนปฏิบัติแบ่งออกเป็น ๓ ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนแรก ขั้นตอนเริ่มต้น หมายถึง การริเริ่มจัดทำร่างกฎหมาย การร่างกฎหมายจนถึงการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสอง เป็นต้น ขั้นตอนที่สอง ขั้นตอนหลัก หมายถึง ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายและมีมติโดยหลักการแล้วแบ่งออกเป็น

๓ วาระ คือ วาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ วาระที่สอง การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง กรรมาธิการไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สภาผู้แทนราษฎรอาจแต่งตั้งบุคคลภายนอกเป็นผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมาธิการได้ และวาระที่สามไม่มีการอภิปรายโดยที่ประชุมจะต้องลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาครบสามวาระแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็จะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาเสร็จสิ้นไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปและวุฒิสภาก็จะดำเนินการตามหลักการเดียวกัน เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นอันสิ้นสุดขั้นตอนหลักของการตรากฎหมาย และขั้นตอนสุดท้ายหมายถึง การลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์โดยมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการและเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วให้นำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ประชาชนทราบต่อไป

๒. ภายใต้หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมประกอบด้วย ๒ ส่วนคือ ด้านกระบวนการตรา (Process) เช่น องค์ประชุม การเสนอญัตติ การดำเนินการประชุมและการเสียบบัตรลงคะแนน เป็นต้น ด้านเนื้อหา (Content) เช่น กฎหมายบัญญัติการใช้อำนาจรัฐต้องไม่เกินอำนาจ (Ultra Vires) และกฎหมายไม่ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและกฎหมาย โดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบได้ทั้งกระบวนการการตราและเนื้อหา ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบได้เฉพาะเนื้อหาเท่านั้นตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ หากจะจำแนกผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่ผ่านมามี ๔ กรณี ดังนี้

๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติมีกระบวนการตราขึ้นที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... คำวินิจฉัยที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๕๑ และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๒ เป็นต้น

๒) กรณีร่างพระราชบัญญัติมีกระบวนการตราขึ้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๔๒ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๕๒ เป็นต้น

๓) กรณีร่างพระราชบัญญัติมีเนื้อหาหรือข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... คำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๔๘ และร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๙ เป็นต้น

๔) กรณีร่างพระราชบัญญัติมีเนื้อหาหรือข้อความไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... คำวินิจฉัยที่ ๔๘/๒๕๔๒ และร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... คำวินิจฉัยที่ ๕๙/๒๕๔๕ เป็นต้น

ประเด็นวินิจฉัยตามคำร้อง พิจารณาจากหนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๐๑/๑๓๗๑ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ และเอกสารประกอบและคำชี้แจงและเอกสารประกอบของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า กระบวนการตรา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ มีการออกเสียงลงคะแนนแทนกันในวาระที่สอง ตั้งแต่มาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๕๕ และข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ รวมถึงการพิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑๔ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” มาตรา ๑๑๕ บัญญัติว่า ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้ “ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่าข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” และมาตรา ๑๒๐ วรรคสาม บัญญัติว่า “สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด” ประกอบกับข้อบังคับกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม บัญญัติว่า “การออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้” **ดังนั้น จึงเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ (Legislative Action) ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม จึงส่งผลให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓**

ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมและรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ดังกล่าว ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมและรัฐธรรมนูญเฉพาะส่วนใด เห็นว่า ตามหลักกฎหมายทั่วไปและข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่ามีการออกเสียงลงคะแนนแทนกันในวาระที่สองและข้อสังเกตรวมถึงการพิจารณาในวาระที่สามของการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จึงเห็นว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมและรัฐธรรมนูญเฉพาะกระบวนการตราในวาระที่สองโดยไม่กระทบต่อการพิจารณาของคณะกรรมาธิการที่พิจารณาเสร็จแล้วและวาระที่สามของการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ แตกต่างจากกรณีเสียบบัตรแทนกันตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗ ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้ตกไปทั้งฉบับ เนื่องจากผลคดีมีปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งกระบวนการตราและเนื้อหาในหลายประเด็น แต่คดีนี้มีปัญหาเฉพาะความไม่ชอบของกระบวนการตราเท่านั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาล หากมีความจำเป็นจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลไว้ในคำวินิจฉัยนั้น โดยศาลอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ ตามความจำเป็นหรือสมควรตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับรายงานผลการปฏิบัติ หรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล” เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการและขับเคลื่อนภารกิจตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาลได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการชะลอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินและสร้างภาระผูกพันต่องบประมาณแผ่นดินซึ่งมาจากภาษีของประชาชนได้ ศาลย่อมมีอำนาจที่จะออกคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนี้ โดยกำหนดคำบังคับให้สภาผู้แทนราษฎรไปดำเนินการลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๓ ในวาระที่สองและวาระที่สามและข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ และเมื่อมีการลงมติเห็นชอบแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบและให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปพร้อมทั้งให้รายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามหลักนิติธรรมและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเฉพาะการลงมติและให้ความเห็นชอบในวาระที่สองและในวาระที่สามและข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการรวมถึงการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา โดยอาศัยอำนาจกำหนดคำบังคับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒ – ๓/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๓**

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓

วันที่ ๗ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๑๑๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์

มาตรา ๑๑๕ ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

"ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทุกประการ"

มาตรา ๑๒๐ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะกำหนดองค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

รายงานการประชุมและบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบได้ทั่วไป เว้นแต่กรณีการประชุมลับหรือการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๔๓ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑

ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้นำความในมาตรา ๑๓๘ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้สภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม มิให้นับรวมระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสาม

มาตรา ๑๔๘ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๘๑

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๗๔ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาล หากมีความจำเป็น จะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลไว้ในคำวินิจฉัยนั้น โดยศาลอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ ตามความจำเป็นหรือสมควร ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล

๓. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒

ข้อ ๘๐ การออกเสียงลงคะแนนให้กระทำเป็นการเปิดเผย แต่เมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนขอให้กระทำเป็นการลับ จึงให้ลงคะแนนลับ

ในกรณีที่สมาชิกเสนอญัตติให้ลงคะแนนลับตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีสมาชิกคัดค้านและมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกในที่ประชุม ให้ถือเป็นเอกสิทธิ์ที่จะลงคะแนนโดยเปิดเผย

การออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้

ข้อ ๘๓ การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยมีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานกำหนด

(๒) เรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิก ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีที่ประธานกำหนด

(๓) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี

การออกเสียงลงคะแนนตาม (๑) หากเครื่องออกเสียงลงคะแนนขัดข้องให้เปลี่ยนเป็นวิธีการตามที่ประธานกำหนด

การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีตาม (๑) จะใช้วิธีตาม (๒) หรือ (๓) ได้ต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติและที่ประชุมอนุมัติ หรือเมื่อมีการนับคะแนนเสียงใหม่ตามข้อ ๘๕

การออกเสียงลงคะแนนตาม (๒) หรือวรรคสอง ให้ประธานเชิญสมาชิกไม่น้อยกว่าหกคนเป็นผู้ตรวจนับคะแนน

ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องในเรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๓ และเรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ซึ่งทั้งสองคำร้องเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นนั้นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีจึงต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) จึงเห็นควรมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้รวมการพิจารณาเรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๓ และเรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓ เข้าด้วยกันและแจ้งให้ผู้ร้องทราบและให้ผู้เกี่ยวข้องได้แก่ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นางสาวภริม พูลเจริญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนายสมบูรณ์ ซารัมย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือพร้อมข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว งบประมาณแผ่นดิน หมายถึง แผนเกี่ยวกับการใช้จ่ายของรัฐบาลและการจัดหารายรับให้เพียงพอกับการใช้จ่ายในรอบระยะเวลาหนึ่ง โดยปกติมีระยะเวลา ๑ ปี เรียกว่า งบประมาณแผ่นดินประจำปี ซึ่งจะเริ่มต้นในวันที่ ๑ ตุลาคมของทุกปีไปจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายนของปีถัดไป โดยมีสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินและนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณา

โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติและในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา และวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๓ และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยนายกรัฐมนตรีจะต้องรอไว้ห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕

เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่ามีการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ของผู้อื่นในการแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพัทลุง ที่ลงคะแนนเสียงเห็นด้วยในวาระที่สองและวาระที่สาม โดยกล่าวอ้างว่า ลืมบัตรอิเล็กทรอนิกส์ในการแสดงตนของตัวเอง ซึ่งเป็นช่วงเวลาประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองและวาระที่สามในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าว ที่นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ไม่ได้อยู่ในห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่ปรากฏตัวอยู่

ที่จังหวัดพัทลุง ทั้งนี้ไม่ว่านายฉลอง เทอดวีระพงศ์ อาจรู้เห็นเป็นใจหรือไม่ก็ตามเป็นเรื่องที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องทำการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงต่อไป ส่วนกรณีพฤติการณ์ของนางสาวภริม พูลเจริญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสมุทรปราการ และนายสมบูรณ์ ซารัมย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดบุรีรัมย์ ที่ปรากฏภาพถ่ายคลิปวีดีโอต่อสาธารณชนทั่วไป แสดงให้เห็นว่ามีการเสียบบัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนในการลงคะแนนในวาระที่สองและวาระที่สามในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าว พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความผิดปกติในการออกเสียงลงคะแนนเช่นกัน เป็นเรื่องที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องทำการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงต่อไป ดังนั้นพฤติการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักจารีตประเพณีของระบบรัฐสภาไทยที่กำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้ ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตเป็นการกระทำที่ขัดกันของผลประโยชน์ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบบรัฐสภาที่ประชาชนได้มอบอำนาจให้เป็นผู้แทนเพื่อไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ กรณีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ปัญหาที่จะต้องพิจารณามีว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าว โดยใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนในการลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่น จะเป็นเหตุให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเพียงเสียงเดียว แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางรายกลับมีพฤติการณ์เป็นการกระทำที่เปิดเผยในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสถานที่ตรากฎหมายของชาติ เป็นการกระทำที่ไม่เกรงกลัวกฎหมาย ไม่เกรงกลัวต่อการตรวจสอบ และไม่มีประเทศประชาธิปไตยประเทศใดจะยอมรับการลงคะแนนเสียงแทนกันในรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรของประเทศได้ เพราะหากยอมรับให้มีการลงคะแนนเสียงในการประชุมรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแทนกันได้ ย่อมเป็นการส่งเสริมให้สมาชิกรัฐสภาขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่อันเป็นพื้นฐานของการปฏิบัติหน้าที่ที่มีเกียรติและมีศักดิ์ศรี เป็นการทำลายศักดิ์ศรีของรัฐสภา หากกรณีการออกเสียงลงคะแนนแทนกันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของสภาผู้แทนราษฎร ย่อมทำให้การลงมติดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับซึ่งทำให้ร่างพระราชบัญญัติตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ ดังนั้น เมื่อการออกเสียงลงคะแนนเป็น

สิทธิเฉพาะตัวที่สมาชิกแห่งรัฐสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้กระทำด้วยตนเอง ไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำแทนกันได้ การลงคะแนนเป็นสาระสำคัญของมติที่ประชุม แต่ปรากฏว่ามีการลงคะแนนแทนกันจึงย่อมมีผลกระทบถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมตินั้น การกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ย่อมไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ แล้ว ยังขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสาม ขัดต่อข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ และข้อ ๗ ทั้งอาจเป็นการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมพิจารณานั้น เป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่สุจริต ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนปวงชนชาวไทย เมื่อกระบวนการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติ ฯ นี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นตกไปทั้งฉบับหรือไม่อย่างไร เห็นว่า ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ – ๑๘/๒๕๕๖ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ – ๔/๒๕๕๗ แล้วว่า กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเนื้อหาหรือข้อความของร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไปเสียไปทั้งฉบับนั้น ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวกับข้อเท็จจริงตามคำร้องนี้มีความแตกต่างกัน ๒ ประการสำคัญ ประการแรก ในคดีดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเด็นกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและประเด็นเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติว่า มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนในคำร้องนี้ผู้ร้องยื่นคำร้องให้พิจารณาเฉพาะประเด็นกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่ได้มีการโต้แย้งหรือคัดค้านเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ แต่อย่างใด ประการที่สอง คดีตามคำวินิจฉัยทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้นเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายอื่นแต่ตามคำร้องนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งมีความแตกต่างกันในกระบวนการตราพระราชบัญญัติอย่างมีนัยสำคัญ โดยที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากกฎหมายอื่นหลายประการ กล่าวคือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับบัญญัติให้ต้องตราขึ้นใช้บังคับเป็นประจำทุก ๆ ปีเป็นรายปี และมีผลใช้บังคับเฉพาะปีงบประมาณนั้น ๆ เท่านั้น เพื่อเป็นกรอบควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในการบริหารประเทศในแต่ละปีงบประมาณ และไม่อาจไม่ตราขึ้นใช้บังคับได้ รวมทั้งต้องตราให้ทันต่อระยะเวลาที่กำหนดในรัฐธรรมนูญเพราะหากล่าช้าจะเกิดผลเสียหายต่อการบริหารประเทศอย่างรุนแรง ตลอดจนต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น ในขณะที่พระราชบัญญัติทั่วไปเป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง หรือสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง หรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ความจำเป็นที่จะต้องมีหรือไม่มีพระราชบัญญัติใดออกใช้บังคับหรือไม่ขึ้นอยู่กับเสียงส่วนใหญ่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ และโดยที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายสำคัญยิ่งที่สภาผู้แทนราษฎรใช้เป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศ รัฐธรรมนูญทุกฉบับจึงบัญญัติให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ อันหมายถึงการตราขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ โดยฝ่ายบริหารไม่อาจใช้อำนาจตรากฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นพระราชกำหนดได้ และยังมีบทบัญญัติรับรองว่า ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนี้ออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง รวมทั้งรัฐธรรมนูญยังกำหนดกรอบเงื่อนไขในการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นการเฉพาะในมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๔๒ ตลอดจนได้กำหนดระยะเวลาในการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้เป็นการเฉพาะเช่นกันและบัญญัติถึงผลของการพิจารณาไม่ทันระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวไว้ต่างหาก คือ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึง ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างต่อวุฒิสภา

เพื่อพิจารณาต่อไป และวุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๓

ดังนั้น กรณีจึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะที่มีความสำคัญแตกต่างจากกฎหมายอื่น โดยเฉพาะกระบวนการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลากำหนดไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญต่างจากกฎหมายอื่น ดังนั้น ย่อมไม่อาจนำเอาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการตรากฎหมายอื่นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาใช้เทียบเคียงได้

กรณีตามคำร้องนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๑๔๘ วรรคสาม และวรรคสี่ของรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นว่า ได้บัญญัติในส่วนของผลการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้เฉพาะกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยในกรณีที่ข้อความนั้นเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับตามความในมาตรา ๑๔๘ วรรคสาม แต่หากมิใช่ข้อความอันเป็นสาระสำคัญให้เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปตามความในมาตรา ๑๔๘ วรรคสี่ ในส่วนของกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัตินั้น มิได้บัญญัติชัดเจนอย่างเช่นการพิจารณาเนื้อหาข้อความในร่างพระราชบัญญัติ จึงเห็นว่า การตราร่างพระราชบัญญัติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หากเป็นกรณีที่ไม่ถูกต้องในสาระสำคัญ เช่น เรื่องเกี่ยวกับองค์ประชุมที่ไม่อาจแก้ไขได้ ร่างพระราชบัญญัติก็ย่อมตกไปทั้งฉบับ แต่หากเป็นกรณีที่เป็นความบกพร่องบางส่วนที่ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่ซึ่งออกเสียงลงคะแนนโดยสุจริตและสมบูรณ์และสามารถแก้ไขได้ ไม่ควรให้การกระทำที่ไม่ชอบเฉพาะบุคคลไปทำลายความชอบธรรมของคะแนนเสียงส่วนใหญ่ จึงมีผลเพียงทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ไม่อาจนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ ได้ และเป็นเรื่องที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องนำไปดำเนินการให้การตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต่อไป

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่การออกเสียงลงคะแนนแทนกันกรณีนายฉลอง เทอดวีระพงศ์

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพัทลุง ปรากฏในวาระที่สอง ตั้งแต่มาตรา ๓๑ ถึง มาตรา ๕๕ และการพิจารณาในวาระที่สาม รวมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการและการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา ซึ่งเป็นขั้นตอนกระบวนการตรารัางพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จะเห็นได้ว่า กระบวนการตราดังกล่าวเป็นกระบวนการตราที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อตรวจสอบผลการลงมติในวาระที่สาม ปรากฏว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมประชุมทั้งหมด ๔๕๐ คน ลงมติเห็นด้วย จำนวน ๒๕๓ เสียง ไม่ลงคะแนน จำนวน ๑ เสียง และงดออกเสียง จำนวน ๑๙๖ เสียง ถือได้ว่าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงครบองค์ประชุมและเป็นการลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นมติเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสอง และวรรคสามแล้ว อีกทั้งการที่ประชาชนชาวไทยผู้เป็นเจ้าของภาษีของประเทศได้มอบฉันทานุมัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยจำนวนถึง ๒๕๓ คน มาเป็นผู้พิจารณาและตรากฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ถือว่าคะแนนเสียงดังกล่าวเป็นคะแนนเสียงที่สำคัญยิ่งในการลงมติ ดังนั้นจึงไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะให้การให้คะแนนเสียงเพียงส่วนน้อยที่เกิดจากการกระทำที่ละเมิดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญมาล้มล้างความชอบธรรมของร่างกฎหมายอันสำคัญยิ่งของประเทศในครั้งนี้ ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่กระบวนการออกเสียงลงคะแนนเฉพาะในวาระที่สองและวาระที่สามเท่านั้นที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อหักคะแนนเสียงของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ หรือกรณีเสียบบัตรแทนกันออกไปแล้ว จำนวนคะแนนเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้สุจริตยังคงเป็นคะแนนเสียงข้างมากและไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติในการลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเท่ากับว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะกระบวนการตราในวาระที่สองและวาระที่สาม แต่อย่างไรก็ตาม แม้กระบวนการตราจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในวาระที่สองและวาระที่สาม แต่ไม่ถึงขนาดส่งผลว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันจะทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และไม่กระทบกระเทือนถึงความสมบูรณ์ของคะแนนเสียงข้างมากอันสุจริตในการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่น ดังนั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าการลงคะแนนให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓

ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ แต่ตกไปเฉพาะการลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สองและวาระที่สามรวมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการและการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา

มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า หากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เสียไปเฉพาะการลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สองและวาระที่สามแล้ว จะต้องมีการดำเนินการอย่างไรต่อไป เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาล หากมีความจำเป็นจะต้องบังคับให้เป็นตามคำวินิจฉัย ให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลไว้ในคำวินิจฉัยนั้น โดยศาลอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ตามความจำเป็นหรือสมควรตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล” เพื่อความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการและขับเคลื่อนภารกิจตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายสำคัญของรัฐบาลได้อย่างเป็นรูปธรรม ประกอบกับเข้าสู่เดือนที่ห้าของปีงบประมาณ ๒๕๖๓ แล้ว ซึ่งความล่าช้าของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวย่อมสร้างความเสียหายแก่ประเทศทั้งในเรื่องระบบเศรษฐกิจและความจำเป็นในภารกิจด้านต่าง ๆ ที่ต้องใช้งบประมาณของประเทศ แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ใช้งบประมาณในปีงบประมาณก่อนไปพลางก่อนก็ตามก็สามารถใช้ได้เพียงรายจ่ายบางประเภทหรือบางกิจการเท่านั้น การใช้จ่ายในงบลงทุนในการพัฒนาประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติ สาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนชาวไทยไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงความจำเป็นตามสมควรแก่กรณี เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับประเทศชาติ จึงชอบที่ศาลออกคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนี้ โดยกำหนดคำบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปดำเนินการลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สองและวาระที่สามรวมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการให้เป็นไป

โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเมื่อมีการลงมติเห็นชอบแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ เพื่อนำสู่ขั้นตอนการออกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ และให้นายกรัฐมนตรีรอดำเนินการตามมาตรา ๘๑ ไว้จนกว่ากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว พร้อมทั้งให้รายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เฉพาะการลงมติและให้ความเห็นชอบในวาระที่สองและในวาระที่สามรวมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ และการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ จึงกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรไปพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สองและวาระที่สามรวมทั้งข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และส่งให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อไป กับทั้งให้รายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒ – ๓/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๓**
เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓

วันที่ ๗ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ความเห็น

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยประการแรกตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า มีการแสดงตนและลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สองและวาระที่สาม แทนนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย จังหวัดพัทลุง และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคพลังประชารัฐและพรรคภูมิใจไทยได้ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์จำนวน ๒ ใบ โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามที่กล่าวอ้างจริงหรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบปรากฏว่ามีการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในระหว่างวันที่ ๘ ถึง ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ทั้งที่ในระหว่างเวลาดังกล่าวนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ มิได้เข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่อยู่ในพื้นที่จังหวัดพัทลุง ตามที่มีการกล่าวอ้างจริง และถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

สำหรับกรณีนางสาวภริม พูลเจริญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชารัฐ และนายสมบูรณ์ ซารัมย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย ตามที่ปรากฏในแผ่นซีดีบันทึกภาพการลงคะแนนว่ามีการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ จำนวน ๒ ใบ นั้น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม กำหนดว่า การออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้นั้น หมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนสามารถแสดงเจตนาได้หนึ่งคนหนึ่งเสียงต่อหนึ่งวาระการกระทำและจะยินยอมให้ผู้อื่นแสดงเจตนาแทนตนไม่ได้ แต่ข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องปรากฏว่าในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้ใช้ห้องประชุมจันทราซึ่งเป็นห้องประชุมของวุฒิสภาเป็นการชั่วคราว โดยมีช่องเสียบบัตรอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด ๓๕๖ ช่อง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน ๕๐๐ คน จึงส่งผลให้ช่องเสียบบัตรอิเล็กทรอนิกส์ไม่เพียงพอต่อการใช้งานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความจำเป็นต้องใช้ช่องเสียบบัตรอิเล็กทรอนิกส์ร่วมกัน ถือเป็นการกระทำเท่าที่จำเป็นเพียงเท่าที่ไม่ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม การกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวข้างต้นจึงไม่มีผลทำให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ของสภาผู้แทนราษฎรที่ดำเนินการโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่สุจริตต้องเสียไปแต่ประการใด

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า กรณีของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพัทลุง มีผลให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ กำหนดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และมาตรา ๑๒๐ วรรคสาม กำหนดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๐ วรรคสาม กำหนดว่า การออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้ การที่สมาชิกคนหนึ่งคนใดมีผู้อื่นใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ลงคะแนนแทนตนจะด้วยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือด้วยเหตุผลประการใดก็ตาม ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักจารีตประเพณีของระบบรัฐสภาไทยที่กำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันมิได้ จึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่

โดยไม่สุจริต เป็นการกระทำที่ขัดกันของผลประโยชน์และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบอบการปกครองในระบบรัฐสภาที่ประชาชนได้มอบอำนาจให้เป็นผู้แทนเพื่อไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ

จากข้อเท็จจริงเห็นได้ว่า กรณีของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพัทลุง จะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่ก็มีผลเฉพาะตัวผู้กระทำความผิดเองเท่านั้น กล่าวคือ เฉพาะการออกเสียงของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ยืนยันตนและลงคะแนนในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่เสียไป ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งมิได้มีส่วนรู้เห็นด้วย และต่างได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยสุจริต ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ในการแสดงตนและลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้โดยชอบ ตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๘ ถึงวันเสาร์ที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๓ เฉพาะมาตราที่ ๓๑ ถึง ๕๓ ปรากฏองค์ประชุมครบเกินกึ่งหนึ่งทุกมาตรา และผลการลงมติมีมติเห็นชอบจำนวนกว่า ๒๔๐ เสียงทุกมาตรา ส่วนมติไม่เห็นชอบบางมาตราเป็นหลักสิบหรือหลักหน่วยเท่านั้น คะแนนเสียงห่างกันมาก ไม่ได้มีนัยสำคัญที่เปลี่ยนแปลงมติได้อย่างใด ปรากฏผลในวาระที่สาม องค์ประชุมมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงตน จำนวน ๔๕๐ คน ลงมติเห็นชอบ จำนวน ๒๕๓ เสียง ไม่ลงคะแนน จำนวน ๑ เสียง และงดออกเสียง จำนวน ๑๙๖ เสียง ถือได้ว่าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงครบองค์ประชุมและเป็นการลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นมติเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสอง และวรรคสามแล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาสัดส่วนการกระทำความผิดกับผลที่เกิดจากการกระทำแล้วควรจะต้องได้สัดส่วนและสมเหตุสมผล ดังนั้น กรณีของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ จึงไม่มีผลทำให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ของสภาผู้แทนราษฎรที่ดำเนินการโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ ที่สุจริตต้องเสียไปแต่ประการใด ส่วนปัญหาการลงคะแนนแทนกันของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ เป็นเรื่องที่นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งมีกระบวนการตรวจสอบและลงโทษภายในองค์กร และไม่ได้มีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องเสียไปแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียเปล่าที่เกิดจากการลงคะแนนเสียงแทนกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามคำร้องนั้น แม้จะมีการลงคะแนนแทนกันก็เป็นเพียงเสียงส่วนน้อย ซึ่งไม่มีนัยสำคัญที่ทำให้เปลี่ยนแปลงผลการลงมติในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือทำให้กระบวนการซึ่งเป็นสาระสำคัญที่ชอบอยู่แล้วต้องเสียไปทั้งหมด และตามหลักเสียงข้างมากที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ จึงไม่มี

ผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญอันทำให้องค์ประชุมไม่ครบ หรือเปลี่ยนแปลงมติที่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๓

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๔๕/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๙ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง **นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ** **ผู้ร้อง**

\- **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องเคยเป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาลกุยบุรี และเป็นแพทย์ในเครือข่ายแพทย์อาสาเพื่อยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ตามกฎหมาย และข้อบังคับแพทยสภา ให้กับวัยรุ่นและสตรีที่ท้องไม่พร้อม และเป็นคณะกรรมการจัดระบบส่งต่อเพื่อยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัย ตามคำสั่งกรมอนามัย ที่ ๒๐๗/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๐ ถูกเจ้าพนักงานตำรวจจับกุมและกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทำให้หญิงแท้งลูกโดยหญิงนั้นยินยอมตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๒ ทั้งที่แพทย์มีอำนาจกระทำได้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ และนำไปสู่การจับกุมและแจ้งข้อกล่าวหาผู้เข้ารับบริการเพื่อยุติการตั้งครรภ์ที่ท้องไม่พร้อมตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ต่อมาผู้ร้องถูกย้าย

ให้ไปปฏิบัติราชการที่ศูนย์สุขภาพชุมชนโรงพยาบาลหัวหิน ๕ ผู้ร้องจึงกล่าวอ้างว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ บัญญัติลงโทษแต่เฉพาะหญิงผู้ทำแท้งเป็นสำคัญ ทั้งที่การตั้งครรภ์มิได้เกิดขึ้นจากการกระทำของหญิงเพียงฝ่ายเดียว ชายซึ่งมีความสัมพันธ์กับหญิงย่อมต้องรับผิดและถูกลงโทษด้วย บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงทำให้ชายและหญิงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นอกจากนี้ หญิงย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายที่จะกระทำต่อเนื้อตัวร่างกายของตนเองได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ สำหรับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์และไม่เท่าทันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการแพทย์ในปัจจุบันที่มุ่งเน้นการใช้ยายุติการตั้งครรภ์แทนการใช้หัตถการทางการแพทย์ การที่บทบัญญัติมาตราดังกล่าวมุ่งคุ้มครองเฉพาะการกระทำของแพทย์ โดยไม่ครอบคลุมบุคลากรทางการแพทย์อื่นที่ให้บริการภายใต้การควบคุมของแพทย์ จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ ที่บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพ ทั้งนี้ ผู้ร้องได้เสนอให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ให้ครอบคลุมผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้อยู่ภายใต้ความควบคุมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม และมีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยไม่มีความผิดหากอายุครรภ์ของหญิงนั้นไม่ถึง ๑๒ สัปดาห์ หรือการตั้งครรภ์มีผลกระทบต่อจิตใจของหญิงนั้น หรือตัวอ่อนในครรภ์มีความพิการหรือมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นโรคทางพันธุกรรม

ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ แม้จะปรากฏว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติ แต่ยังไม่ถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓ (๑) ได้

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ดังนี้

(๑) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

(๒) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗

(๓) ให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับในอีก ๕๔๐ วัน หลังจากอ่านคำวินิจฉัย โดยกำหนดเงื่อนไขให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๓๖๐ วัน และ ๕๐๐ วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ หรือไม่ เห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า เดิมผู้ร้องเคยเป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาลกุยบุรี และเป็นแพทย์ในเครือข่ายแพทย์อาสาเพื่อยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ตามกฎหมายและข้อบังคับแพทยสภา ให้กับวัยรุ่นที่ท้องไม่พร้อมและเป็นคณะกรรมการจัดระบบส่งต่อเพื่อยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัย ผู้ร้องถูกเจ้าพนักงานจับกุมและแจ้งข้อกล่าวหาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๒ และนำไปสู่การจับกุมและแจ้งข้อกล่าวหาหญิงผู้เข้ารับบริการยุติการตั้งครรภ์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ต่อมาผู้ร้องถูกย้ายให้ไปปฏิบัติราชการที่ศูนย์สุขภาพชุมชนโรงพยาบาลหัวหิน ๕ ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การที่เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินคดีแก่ผู้ร้องตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๒ มีสาเหตุโดยตรงมาจากการที่ผู้ร้องทำให้หญิงแท้งลูกโดยหญิงนั้นยินยอม อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ผู้ร้องจึงกล่าวอ้างว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ที่ประสงค์จะลงโทษแต่เฉพาะหญิงผู้ทำแท้งแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ชายซึ่งมีความสัมพันธ์กับหญิงกลับไม่ต้องรับผิดและถูกลงโทษด้วย จึงไม่เสมอภาคกันในทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ และยังกล่าวอ้างว่าผู้ร้องไม่ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ เนื่องจากไม่ได้รับการยกเว้นการกระทำของนายแพทย์กรณีการใช้สิทธิของหญิงในการยุติการตั้งครรภ์โดยปลอดภัย บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงขัดหรือแย้ง

ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ ในคดีนี้ผู้ร้องจึงเป็นบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้โดยผู้ร้องเห็นว่าการละเมิดดังกล่าวเป็นผลจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๕ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว จึงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

ประเด็นที่สาม ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลใดจะกระทำมิได้ แต่มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นนั้น ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากชีวิตและร่างกายเป็นสิ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิด ซึ่งการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะต้องระมัดระวังไม่ให้กระทบสิทธิของบุคคลอื่นด้วย และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ประเด็นที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองบุคคลและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยเป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะของการกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งถือว่าเป็นความผิด และกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำความผิด โดยมาตรา ๓๐๑ เป็นบทบัญญัติในภาค ๒ ลักษณะ ๑๐ หมวด ๓ ความผิดฐานทำให้แท้งลูก ซึ่งบัญญัติว่า “หญิงใดทำให้ตนเองแท้งลูก หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์มารดา โดยบัญญัติลงโทษหญิงที่ทำให้ตนเองแท้งลูก หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก

การยุติการตั้งครรภ์เป็นปัญหาทั้งทางสังคม ทางการแพทย์ และทางกฎหมายที่มีความละเอียดอ่อน รวมทั้งเป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมและศีลธรรม ซึ่งถือว่าเป็นความผิดทางอาญาและกำหนดโทษแก่หญิงเพียงฝ่ายเดียวที่ทำให้ตนเองแท้งลูก หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก ทั้งนี้ ความผิดฐานทำให้แท้งลูกมีเจตนารมณ์และคุณธรรมทางกฎหมายที่ต้องการคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์ โดยเห็นถึงความสำคัญและคุณค่าของชีวิตมนุษย์ที่กำลังจะเกิดมา แต่เนื่องจากรากฐานของสังคมไม่ได้ขึ้นอยู่กับการเห็นคุณค่าของชีวิตมนุษย์เพียงเท่านั้น แต่ยังต้องมีปัจจัยอื่นที่สำคัญเป็นรากฐานของสังคมประกอบด้วยเช่นเดียวกับการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตของทารกในครรภ์ หากมุ่งคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์เพียงอย่างเดียวโดยมิได้พิจารณาการคุ้มครองสิทธิของหญิงผู้ตั้งครรภ์อันมีมาก่อนสิทธิของทารกในครรภ์ ก็เป็นสิ่งที่อาจส่งผลกระทบให้หญิงไม่ได้รับความเป็นธรรมและถูกลิดรอนหรือจำกัดสิทธิในเนื้อตัวร่างกายของหญิง ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่เป็นสิทธิพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดต่อชีวิตและร่างกายของตนได้ตราบเท่าที่การกระทำนั้นไม่ไปรบกวนหรือล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่น รวมทั้งยังส่งผลกระทบถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของหญิงตั้งครรภ์ ที่ครอบคลุมไปถึงสิทธิในการตัดสินใจของหญิงว่าจะยุติการตั้งครรภ์หรือตั้งครรภ์ต่อไปอีกด้วย นอกจากนี้ การคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์และสิทธิของหญิงตั้งครรภ์ต้องให้เกิดความสมดุลกัน โดยอาจต้องนำช่วงระยะเวลาการตั้งครรภ์มาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา การปฏิเสธสิทธิของหญิงโดยปราศจากการกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาที่เหมาะสมดังเช่นประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑

จึงเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของหญิงเกินความจำเป็น ประกอบกับรัฐมีหน้าที่กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมให้บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพโดยจัดให้มีมาตรการในการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัย ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่กระทบต่อการใช้สิทธิของหญิง และต้องเข้าไปดูแลและคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์มิให้ถูกกระทบสิทธิในการมีชีวิตเช่นเดียวกัน บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ จึงกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิงเกินความจำเป็น ไม่เป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วนและเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ซึ่งผู้ร้องกล่าวอ้างว่า บัญญัติให้หญิงฝ่ายเดียวที่ต้องรับผิดทางอาญา ไม่รวมถึงชายที่มีความสัมพันธ์กับหญิงซึ่งมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดด้วย เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้บัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคล การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้ หลักความเสมอภาคนี้มีสาระสำคัญที่เป็นหลักการพื้นฐาน คือ การปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ การกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ เป็นกรณีที่จะเกิดขึ้นเฉพาะสำหรับบุคคลผู้เป็นหญิงเพราะโดยธรรมชาติของหญิงเท่านั้นที่สามารถตั้งครรภ์และยุติการตั้งครรภ์ได้ เมื่อชายและหญิงมีสภาพร่างกายอันเป็นสาระสำคัญที่แตกต่างกัน การที่จะให้ชายที่มีความสัมพันธ์กับหญิงซึ่งเป็นต้นเหตุที่ทำให้หญิงตั้งครรภ์ต้องรับโทษและมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรมด้วยนั้น จะเป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกัน ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อชาย ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ แต่อย่างใด

ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔

ประเด็นที่สอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ เป็นบทบัญญัติในภาค ๒ ลักษณะ ๑๐ หมวด ๓ ความผิดฐานทำให้แท้งลูก โดยบัญญัติว่า “ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวในมาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ นั้น เป็นการกระทำของนายแพทย์ และ (๑) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงนั้น หรือ (๒) หญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔ ผู้กระทำไม่มีความผิด” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเหตุยกเว้นความผิดฐานทำให้แท้งลูกให้กับนายแพทย์ไว้ ๒ กรณี คือ กรณีจำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิง หรือกรณีหญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔ โดยนายแพทย์ผู้กระทำนั้นไม่มีความผิดหากต้องด้วยเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว

การที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ บัญญัติเหตุในการยุติการตั้งครรภ์ไว้เพียง ๒ กรณี ทั้งที่หญิงตั้งครรภ์ควรมีสิทธิในการตัดสินใจว่าจะตั้งครรภ์ต่อไปหรือยุติการตั้งครรภ์ ซึ่งเป็นสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายใต้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของหญิงตั้งครรภ์ผู้นั้น เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิงตั้งครรภ์ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเหตุยกเว้นการกระทำความผิดของหญิงตั้งครรภ์ซึ่งทำให้ตนแท้งลูกและนายแพทย์ที่ได้กระทำให้หญิงแท้งลูก อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ เพื่อคุ้มครองหญิงตั้งครรภ์ กรณีมีเหตุจำเป็นเนื่องจากสุขภาพของหญิง หรือหญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔ อันเป็นการคำนึงถึงสิทธิในชีวิตและร่างกายของหญิงและสิทธิในการกำหนดเจตจำนงเกี่ยวกับอนามัยเจริญพันธุ์ของตนเอง และเพื่อความปลอดภัยในชีวิตของหญิงซึ่งอาจได้รับอันตรายจากการยุติการตั้งครรภ์ รัฐจึงกำหนดให้การยุติการตั้งครรภ์อยู่ภายใต้การปฏิบัติของนายแพทย์ และเพื่อมิให้เกิดปัญหาทางสุขภาพและปัญหาสังคมอันจะกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณะในภายหลัง ซึ่งข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ตามมาตรา ๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดเงื่อนไข

อันเป็นเหตุยกเว้นให้นายแพทย์สามารถยุติการตั้งครรภ์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ โดยหญิงตั้งครรภ์ต้องยินยอม และกระทำโดยนายแพทย์ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามกฎหมาย รวมทั้งต้องกระทำในสถานพยาบาล และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ กล่าวคือ การยุติการตั้งครรภ์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๑) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากปัญหาสุขภาพทางกายหรือปัญหาสุขภาพทางจิตของหญิงตั้งครรภ์ซึ่งต้องได้รับการรับรองหรือเห็นชอบจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่มิใช่ผู้กระทำการยุติการตั้งครรภ์อย่างน้อยหนึ่งคน โดยปัญหาสุขภาพทางจิตของหญิงตั้งครรภ์รวมถึงปัญหาความเครียดอย่างรุนแรง เนื่องจากตรวจพบว่าทารกในครรภ์มีหรือมีความเสี่ยงสูงที่จะมีความพิการอย่างรุนแรง หรือเป็นหรือมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นโรคพันธุกรรมอย่างรุนแรง เมื่อหญิงนั้นได้รับการตรวจวินิจฉัยและการปรึกษาแนะนำทางพันธุศาสตร์ และมีการลงนามรับรองในเรื่องดังกล่าวข้างต้นโดยผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่มิใช่ผู้กระทำการยุติการตั้งครรภ์อย่างน้อยหนึ่งคน ซึ่งต้องมีข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ที่ชัดเจนว่าหญิงนั้นมีปัญหาสุขภาพทางกายหรือทางจิต และต้องมีการบันทึกการตรวจและวินิจฉัยโรคไว้ในเวชระเบียนเพื่อเป็นหลักฐาน สำหรับการยุติการตั้งครรภ์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๒) ต้องมีหลักฐานหรือข้อเท็จจริงอันควรเชื่อได้ว่าหญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดทางอาญา ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ และข้อบังคับดังกล่าวจึงทำให้การยุติการตั้งครรภ์ของนายแพทย์มีความชัดเจน และครอบคลุมถึงปัญหาด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิตของหญิงตั้งครรภ์แล้ว จึงเห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองทั้งคุณธรรมในทางกฎหมายและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของหญิงที่ตั้งครรภ์อย่างเป็นธรรม เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี และมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของสังคมและประโยชน์สาธารณะได้อย่างเหมาะสม ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิงตั้งครรภ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แต่อย่างใด

ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าไม่เท่าทันต่อสภาพการณ์และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการแพทย์ในปัจจุบันที่มุ่งเน้นการใช้ยายุติการตั้งครรภ์แทนการใช้หัตถการทางการแพทย์ และไม่คุ้มครองถึงบุคลากรทางการแพทย์อื่นที่ให้บริการภายใต้การควบคุมของแพทย์ จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เห็นว่า วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๓๐๕ คือ คุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของหญิงตั้งครรภ์จากการยุติการตั้งครรภ์ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงต้องให้นายแพทย์ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามกฎหมายเป็นผู้ยุติการตั้งครรภ์ ซึ่งการยุติการตั้งครรภ์เป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนต่อจริยธรรมของสังคมและกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐพึงใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายขึ้นมาบังคับใช้เพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ มิใช่หน้าที่ของรัฐอันเป็นบทบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่เป็นเพียงแนวนโยบายให้รัฐพึงใช้เป็นแนวทางดำเนินการตรากฎหมาย จึงไม่ใช่กรณีที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗

ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗

ประเด็นที่สาม ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่ประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลา ๖๐ ปีแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาการทำแท้งเถื่อนในสังคมที่ทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกายของหญิงจำนวนมาก และทำให้เกิดปัญหาสังคมจากความไม่พร้อมของหญิงและเด็กที่เกิดมาอีกมากมาย ในขณะที่ปัจจุบันวิทยาการทางการแพทย์ได้พัฒนาขึ้นมากสามารถให้บริการดูแลรักษารองรับการตัดสินใจใช้สิทธิในเนื้อตัวร่างกายของหญิงในช่วงเวลาที่เหมาะสมได้อย่างสะดวกปลอดภัยแล้ว ประกอบกับยังไม่ได้มีมาตรการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานทางการแพทย์ที่ครอบคลุมและเหมาะสม ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้ข้อเสนอแนะว่าประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเรื่องการทำแท้งสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ แต่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ โดยกำหนดคำบังคับ

ให้คำวินิจฉัยของศาลในส่วนที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเรื่องการทำแท้งเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

นายนุรักษ์ มาประณีต
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรัญ ภักดีธนากุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๔๕/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๙ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกายจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ฯลฯ ฯลฯ

ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๓๐๑ หญิงใดทำให้ตนเองแท้งลูก หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๐๒ ผู้ใดทำให้หญิงแท้งลูกโดยหญิงนั้นยินยอม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำนั้นเป็นเหตุให้หญิงรับอันตรายสาหัสอย่างอื่นด้วย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำนั้นเป็นเหตุให้หญิงถึงแก่ความตาย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท

มาตรา ๓๐๕ ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวในมาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ นั้นเป็นการกระทำของนายแพทย์ และ

(๑) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงนั้น หรือ

(๒) หญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔

ผู้กระทำไม่มีความผิด

ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ ตามมาตรา ๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๕ การยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ ตามมาตรา ๓๐๕ (๑) แห่งประมวลกฎหมายอาญาให้เป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้

(๑) เป็นกรณีที่จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากปัญหาสุขภาพทางกายของหญิงมีครรภ์ หรือ

(๒) เป็นกรณีที่จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากปัญหาสุขภาพทางจิตของหญิงมีครรภ์ ซึ่งจะต้องได้รับการรับรองหรือเห็นชอบจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่มิใช่ผู้กระทำการยุติการตั้งครรภ์อย่างน้อยหนึ่งคน

ในกรณีที่หญิงนั้นมีความเครียดอย่างรุนแรง เนื่องจากพบว่าทารกในครรภ์มีหรือมีความเสี่ยงสูงที่จะมีความพิการอย่างรุนแรง หรือเป็นหรือมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นโรคพันธุกรรมอย่างรุนแรง เมื่อหญิงนั้นได้รับการตรวจวินิจฉัยและการปรึกษาแนะนำทางพันธุศาสตร์ (genetic counseling) และมีการลงนามรับรองในเรื่องดังกล่าวข้างต้น โดยผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่มิใช่ผู้กระทำการยุติการตั้งครรภ์อย่างน้อยหนึ่งคนให้ถือว่าหญิงตั้งครรภ์นั้นมีปัญหาสุขภาพจิตตาม (๒)

ทั้งนี้ ต้องมีข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ที่ชัดเจนว่าหญิงนั้นมีปัญหาสุขภาพทางกายหรือทางจิต และต้องมีการบันทึกการตรวจและวินิจฉัยโรคไว้ในเวชระเบียนเพื่อเป็นหลักฐาน

ข้อ ๖ การยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ ตามมาตรา ๓๐๕ (๒) แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้น ต้องมีหลักฐานหรือข้อเท็จจริงอันควรเชื่อได้ว่า หญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๕ (๒) แห่งประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. ๒๕๕๙

มาตรา ๕ วัยรุ่นมีสิทธิตัดสินใจด้วยตนเอง และมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารและความรู้ ได้รับการบริการอนามัยการเจริญพันธุ์ ได้รับการรักษาความลับและความเป็นส่วนตัว ได้รับการจัดสวัสดิการสังคม อย่างเสมอภาคและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และได้รับสิทธิอื่นใดที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และเพียงพอ

สำหรับประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิบุคคลและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยเป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะของการกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดถือว่าเป็นความผิด และกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดตามโทษทางอาญาที่กำหนดไว้โดยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ความผิดฐานทำให้แท้งลูก ซึ่งมาตราดังกล่าว

มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์ โดยบัญญัติลงโทษหญิงเพียงฝ่ายเดียวที่ทำให้ตนเองแท้งลูก หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก เป็นความผิดทางอาญา

ประเด็นที่ ๑ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

การยุติการตั้งครรภ์เป็นปัญหาทั้งทางสังคม ทางการแพทย์ และทางกฎหมายที่มีความละเอียดอ่อน รวมทั้งเป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมและศีลธรรม ในประเทศไทยการยุติการตั้งครรภ์ถือว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษให้เป็นความผิดทางอาญาของหญิงเพียงฝ่ายเดียวที่ทำให้ตนเองแท้งลูก หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก ทั้งนี้ ด้วยเหตุจากความผิดฐานทำให้แท้งลูกมีเจตนารมณ์และคุณธรรมทางกฎหมายที่ต้องการคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์ โดยเห็นถึงความสำคัญและคุณค่าของชีวิตมนุษย์ที่กำลังจะเกิดมา แต่เนื่องจากรากฐานของสังคมไม่ได้ขึ้นอยู่กับการเห็นคุณค่าของชีวิตมนุษย์เพียงเท่านั้น แต่ยังต้องมีปัจจัยอื่น ๆ ที่สำคัญเป็นรากฐานของสังคมประกอบด้วย เช่นเดียวกับการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตของทารกในครรภ์ (Right to Life) หากมุ่งคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์แต่เพียงอย่างเดียวโดยมิได้พิจารณาและคุ้มครองถึงสิทธิของหญิงตั้งครรภ์อันมีมาก่อนสิทธิของทารกในครรภ์ก็เป็นสิ่งที่อาจส่งผลกระทบให้หญิงไม่ได้รับความเป็นธรรม และถูกลิดรอนหรือจำกัดสิทธิในความเป็นส่วนตัวของหญิง (Right of privacy) ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่เป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่บุคคลย่อมมีเสรีภาพที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดต่อชีวิตและร่างกายของตนได้ตราบเท่าที่การกระทำนั้นไม่ไปรบกวนหรือล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่น รวมทั้งยังส่งผลกระทบไปถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของหญิงตั้งครรภ์ (Right of self-determination) ที่ครอบคลุมไปถึงการตัดสินใจของหญิงว่าจะยุติการตั้งครรภ์หรือตั้งครรภ์ต่อไปอีกด้วย

การบังคับให้หญิงต้องตั้งครรภ์ต่อไป ทั้ง ๆ ที่หญิงนั้นยังไม่พร้อม เช่น ยังเรียนหนังสืออยู่ ทำให้ต้องหยุดเรียนเสียอนาคต อาจตัดสินใจทำแท้งเองเป็นอันตรายต่อชีวิต ทารกที่คลอดออกมาไม่พร้อมที่จะเลี้ยงดู นำไปทิ้ง หรือเลี้ยงดูไม่ดีทำให้เด็กที่เติบโตขึ้นมาก่อปัญหาต่าง ๆ ในสังคม ปัญหาที่ก่อให้เกิดขึ้นในสังคมเป็นปัญหาใหญ่กระทบถึงคนส่วนใหญ่ในสังคม เห็นสมควรแก้ไขให้พร้อมโดยไม่ควรคำนึงถึงปัญหาทางศีลธรรมแต่อย่างเดียว

ในการคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์และสิทธิของหญิงตั้งครรภ์ให้มีความสมดุลกันนั้น อาจต้องนำช่วงระยะเวลาการตั้งครรภ์มาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา กล่าวคือ ช่วงระหว่าง ๑ ถึง ๑๔ สัปดาห์ ควรให้คุณค่าแก่สิทธิของหญิงในการมีสิทธิกำหนดเจตจำนงของตนเองและสิทธิในความเป็นส่วนตัว ช่วงต่อมาระหว่าง ๑๕ ถึง ๒๘ สัปดาห์ สิทธิดังกล่าวของหญิงก็ย่อมต้องลดลง และสิทธิของ

ทารกในครรภ์ที่มีสิทธิในการมีชีวิตก็ย่อมต้องสูงเพิ่มมากขึ้น และช่วงที่เกิน ๒๘ สัปดาห์ขึ้นไป สิทธิของทารกในครรภ์ก็ควรที่จะต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ การปฏิเสธสิทธิในการยุติการตั้งครรภ์ของหญิงโดยปราศจากการกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาที่เหมาะสมดังเช่นประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ จึงเป็นการใช้อำนาจรัฐมากเกินไป เพราะรัฐควรมีหน้าที่จัดหามาตรการในการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัย ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่ส่งผลให้เกิดการละเมิดต่อสิทธิของหญิง แต่เมื่อใดที่ทารกในครรภ์สามารถอยู่รอดได้แล้ว (Viability) รัฐก็ต้องมีหน้าที่เข้าไปดูแลและคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์มิให้ถูกละเมิดเช่นเดียวกัน ดังนั้น การกำหนดความรับผิดทางอาญาโดยลงโทษหญิงเพียงฝ่ายเดียวโดยมิได้คำนึงถึงสิทธิของหญิงตั้งครรภ์และสิทธิของทารกในครรภ์ร่วมกัน จึงไม่เป็นตามหลักความเสมอภาค และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

ประเด็นที่ ๒ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

สำหรับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ความผิดฐานทำให้แท้งลูก ซึ่งมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดข้อยกเว้นในการทำแท้งโดยแพทย์ที่ชอบด้วยกฎหมาย ไว้ ๒ กรณี คือ กรณีมีเหตุที่จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงนั้นตามมาตรา ๓๐๕ (๑) หรือกรณีหญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔ ตามมาตรา ๓๐๕ (๒)

การที่ผู้ร้องอ้างว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ จำกัดเหตุในการทำแท้งไว้เพียง ๒ กรณี ทั้งที่หญิงควรมีสิทธิในการตัดสินใจต่อร่างกายของตนเองว่าจะตั้งครรภ์ต่อไปหรือยุติการตั้งครรภ์ ซึ่งเป็นสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายใต้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของหญิงตั้งครรภ์ อีกทั้งแพทย์ที่ยุติการตั้งครรภ์ให้แก่หญิงต้องถูกดำเนินคดีก่อนที่จะพิสูจน์ได้ว่ามีอำนาจยุติการตั้งครรภ์ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ กำหนดข้อยกเว้นให้แพทย์สามารถยุติการตั้งครรภ์ให้หญิงตั้งครรภ์ได้ใน ๒ กรณี โดยแพทย์ผู้กระทำนั้นไม่มีความผิดฐานทำให้หญิงตั้งครรภ์แท้งลูกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ แม้ว่าต่อมาจะมีข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ตามมาตรา ๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘ มาใช้บังคับเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการยุติการตั้งครรภ์โดยแพทย์ที่ชอบด้วยกฎหมายโดยอนุวัติการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๑) และ (๒) ไว้ก็ตาม ข้อบังคับดังกล่าว

ก็เป็นเพียงการขยายความบทบัญญัติของมาตรา ๓๐๕ (๑) และ (๒) ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น การกำหนดเหตุอันเป็นข้อยกเว้นให้แก่แพทย์เพื่อยุติการตั้งครรภ์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ไว้เพียง ๒ กรณี ดังกล่าว เห็นว่า มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แต่ยังไม่สอดคล้องกับสภาวการณ์ไม่เท่าทันต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการแพทย์ ควรมีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งล้าสมัย สมควรมีข้อยกเว้นให้กระทำได้มากขึ้นให้สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ของสังคมที่เปลี่ยนแปลง ในขณะที่ปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พร้อมมีจำนวนมากขึ้น ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพนั้น ในขณะที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ มีผลเป็นการบังคับใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๐ มิได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการของรัฐที่บูรณาการนโยบายและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ที่ไม่พร้อมและการยุติการตั้งครรภ์ที่มีประสิทธิภาพ และเพื่อให้รองรับกับวิธีการทางการแพทย์ที่ทันสมัยก้าวหน้าเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จึงเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์และไม่เท่าทันต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗

ประเด็นที่ ๓ ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

เมื่อประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ แล้ว ย่อมมีผลให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไม่ได้ในทันทีนับแต่วันที่ศาลอ่านคำวินิจฉัยนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ อย่างไรก็ตาม ผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย เช่น หญิงที่ตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์สามารถอาศัยช่วงเวลาดังกล่าวไปดำเนินการยุติการตั้งครรภ์โดยปราศจากเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาใด ๆ และแพทย์ที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๓๐๕ ก็อาจจะไม่ได้รับความคุ้มครองอีกต่อไป ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมแห่งกรณี จึงเห็นควรอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ กำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าว โดยข้อพิจารณา

ที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องคำนึงในการสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์กับการคุ้มครองสิทธิในชีวิตของหญิง มีดังนี้

๑) ควรกำหนดเงื่อนไขและเงื่อนเวลาที่เหมาะสม ปลอดภัย และเป็นธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตและสิทธิกำหนดเจตจำนงของหญิง เช่น ก่อนระยะเวลา ๑๔ สัปดาห์ ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่สามารถยุติการตั้งครรภ์ได้อย่างปลอดภัย หญิงควรมีสิทธิในการตัดสินใจต่อเนื้อตัวร่างกายของตนเอง แต่หากเกินระยะเวลา ๑๔ สัปดาห์แล้ว สิทธิของทารกในครรภ์ก็ควรที่จะต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม

๒) ควรกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสม ปลอดภัย และเป็นธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์ที่จะเกิดมาอย่างปลอดภัย ใช้ชีวิตได้อย่างมีความสุข และไม่เป็นภาระแก่สังคม

๓) เมื่อการยุติการตั้งครรภ์โดยแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมเป็นการกระทำเพื่อการรักษา (Medical treatment) ทั้งสุขภาพกายและสุขภาพใจให้แก่หญิง ซึ่งแพทย์มีอำนาจกระทำได้ภายใต้ข้อบังคับของแพทยสภาและจรรยาบรรณแพทย์โดยไม่ถือเป็นการกระทำความผิดทางอาญา ดังนั้น ควรกำหนดโทษเฉพาะผู้ที่มิใช่แพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาหากกระทำการยุติการตั้งครรภ์ให้แก่หญิง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ มีผลใช้บังคับมิได้ อย่างไรก็ตาม อาศัยความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ กรณีมีความจำเป็นสมควรกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลเมื่อพ้น ๓๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน

(นายนุรักษ์ มาประณีต)
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๔๕/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๙ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๗ วางหลักการไว้ในเรื่องความเสมอภาคของบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ แต่ในส่วนมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือเพื่อส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม มาตรา ๒๘ ได้ให้การรับรองและกำหนดหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลจากกระบวนการยุติธรรม

ส่วนมาตรา ๗๗ นั้น เป็นหลักการที่เพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ โดยบัญญัติไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ให้รัฐใช้เป็นแนวทางดำเนินการตรากฎหมาย ซึ่งถึงแม้รัฐไม่ดำเนินการหรือไม่อาจดำเนินการได้โดยมีความจำเป็นหรือเหตุผลอันสมควรอย่างใดอย่างหนึ่ง รัฐก็จะไม่ตกเป็นผู้กระทำผิดตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ใช่บทบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเหมือนกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ

สำหรับประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายในลำดับชั้นเดียวกันกับพระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดว่าการใดเป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญาตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่การที่รัฐจะบังคับใช้กฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญาไปกระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ใดได้นั้น ต้องตั้งอยู่บนหลักการสำคัญประการหนึ่งที่ว่า รัฐจะตรากฎหมายให้มีการลงโทษผู้กระทำผิดด้วยวิธีการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม ทรมาน หรือทารุณกรรมไม่ได้[๑] ทั้งพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดที่ร้ายแรงเท่านั้น[๒]

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๕ เป็นบทบัญญัติในภาค ๒ ลักษณะ ๑๐ หมวด ๓ ความผิดฐานทำให้แท้งลูก ซึ่งนอกจากจะคำนึงถึงชีวิตและร่างกายของหญิงผู้ตั้งครรภ์แล้ว กฎหมายยังให้ความคุ้มครองไปถึงชีวิตทารกในครรภ์ของหญิงผู้เป็นมารดาด้วย เห็นได้ว่า กฎหมายให้ความสำคัญและตระหนักถึงคุณค่าของชีวิตใหม่ที่เริ่มปฏิสนธิแล้ว และกำลังจะมีสภาพบุคคลในทางกฎหมายเมื่อคลอดและอยู่รอดเป็นทารก ซึ่งกฎหมายยังให้การรับรองสิทธิของทารกภายหลังมีสภาพบุคคลแล้วว่า จะต้องมีผู้ดูแล โดยให้ถือว่าทารกนั้นเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของมารดาเสมอ สะท้อนให้เห็นได้ว่า กฎหมายมุ่งหมายให้อำนาจและหน้าที่แก่หญิงที่พึงมีต่อทารกในครรภ์เป็นสำคัญ หญิงผู้ตั้งครรภ์จึงไม่อาจปฏิเสธหน้าที่ของความเป็นแม่ที่จะต้องให้ความคุ้มครองชีวิตใหม่ของทารกในครรภ์ของตนได้

ประเด็นที่ ๑ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

มาตรา ๓๐๑ เป็นบทบัญญัติแรกในหมวดความผิดฐานทำให้แท้งลูก บัญญัติว่า หญิงใดทำให้ตนเองแท้งลูก หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เห็นว่า นอกจากกฎหมายมุ่งหมายลงโทษผู้ที่ล่วงละเมิดชีวิตและร่างกาย

---

[๑] รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า “การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้”

[๒] รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ วรรคสาม บัญญัติว่า “รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

ของหญิงผู้ตั้งครรภ์โดยตรงแล้ว กฎหมายยังให้การรับรองและคุ้มครองไปถึงชีวิตของทารกในครรภ์ของหญิงที่เกิดจากการมีเพศสัมพันธ์ของชายหญิงเพื่อไม่ให้ผู้ใดมาละเมิด แม้ว่าจะเป็นหญิงผู้ตั้งครรภ์เองก็ไม่มีสิทธิที่จะไปละเมิดต่อความมีชีวิตและโอกาสที่จะมีฐานะเป็นบุคคลในเวลาอันใกล้ของทารกในครรภ์ได้ บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายเจาะจงตัวผู้กระทำความผิดไปที่ “หญิงใด” เป็นสำคัญ เนื่องจากโดยสภาพของการคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์ของหญิงใดย่อมต้องให้หญิงนั้นเป็นผู้ทำหน้าที่จึงจะเกิดผลสัมฤทธิ์ได้ดีที่สุด บุคคลอื่นหาอยู่ในสถานะที่จะทำหน้าที่นี้ได้ กฎหมายจึงไม่ใช้คำว่าผู้ใดเหมือนบทมาตราอื่นที่ไม่ได้เจาะจงตัวผู้กระทำความผิดลงไป เพื่อให้มุ่งหมายถึงบุคคลใดก็ได้ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เพราะหญิงใดนั้นหมายถึงหญิงที่อุ้มท้องประคองชีวิตของทารกในครรภ์ของหญิงนั้นแต่ผู้เดียว การยินยอมหรือปล่อยให้ชีวิตของทารกในครรภ์ของตนถูกทำร้ายโดยตนเองหรือผู้อื่น ย่อมแสดงให้เห็นได้ถึงเจตนาที่ประกอบอยู่กับจิตใจในขณะนั้นว่าประสงค์ต่อผลหรือย่อมเล็งเห็นผลว่าชีวิตของทารกในครรภ์จะถูกละเมิด การที่กฎหมายระบุไปที่หญิงผู้ตั้งครรภ์จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ทั้งยังไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลโดยปราศจากเหตุผลและความจำเป็นแต่ประการใด จึงเห็นว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

ประเด็นที่ ๒ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

มาตรา ๓๐๕ บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวในมาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ นั้นเป็นการกระทำของนายแพทย์ และ (๑) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงนั้น หรือ (๒) หญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔ ผู้กระทำไม่มีความผิด” เป็นบทบัญญัติที่เป็นเหตุยกเว้นความผิดให้แก่หญิงผู้ตั้งครรภ์ และแพทย์ที่ได้กระทำความผิดไปตามมาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ เพราะมีเหตุจำเป็นเนื่องจากสุขภาพของหญิง หรือเพราะหญิงนั้นมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาตามบทมาตราที่ระบุไว้ โดยเมื่อพิจารณาความรับผิดของบุคคลจากโครงสร้างความผิดทางอาญาที่แม้จะครบองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไปแล้ว ก็ยังไม่สามารถลงโทษทางอาญาได้ทันที จะต้องพิจารณาต่อไปว่ามีกฎหมายบัญญัติ จารีตประเพณี หรือความยินยอมของผู้เสียหายมาเป็นเหตุยกเว้นความผิดให้หรือไม่ ซึ่งตามมาตรา ๓๐๕ บัญญัติไว้เป็นเหตุยกเว้นความผิด กล่าวคือ หากว่าผู้กระทำเป็นแพทย์ที่จะกระทำการอันเป็นความผิดตามมาตรา ๓๐๒ และการกระทำผิดของหญิงผู้ตั้งครรภ์ตามมาตรา ๓๐๑ ทั้งนี้ จะต้องมีข้อเท็จจริงประกอบด้วยว่ามีความจำเป็นเนื่องจากสุขภาพ

ของหญิง ซึ่งอาจรวมถึงสุขภาพจิตด้วย หรือหญิงมีครรภ์อันเนื่องมาจากการเป็นผู้ถูกกระทำในความผิดเกี่ยวกับเพศ เห็นได้ว่า กฎหมายบทนี้ให้การรับรองและคุ้มครองบุคคลผู้ที่กระทำผิดไปในสถานการณ์ที่จำเป็นและสมควรที่จะต้องกระทำโดยมิได้เลือกปฏิบัติต่อบุคคลใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๗ ทั้งไม่ได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของใคร จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๘

ส่วนกรณีตามมาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่รัฐพึงใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายเท่าที่จำเป็น รวมทั้งให้ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน โดยเมื่อจะนำมาบังคับใช้จะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผล ทั้งนี้ ก่อนตรากฎหมายรัฐพึงจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นด้วยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ประชาชนได้สะท้อนปัญหา ผลกระทบ และสามารถเสนอแนะแนวทางใหม่ ๆ ที่หน่วยงานของรัฐอาจเข้าไม่ถึง ซึ่งไม่ใช่หน้าที่ของรัฐอันเป็นบทบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด แต่เป็นเพียงแนวนโยบายให้รัฐพึงใช้เป็นแนวทางดำเนินการตรากฎหมาย ทั้งกรณีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ นี้ ก็มิได้มีลักษณะใดที่ไปล่วงละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลใด จึงเห็นว่า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗

ประเด็นที่ ๓ ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

เห็นว่า การใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือหนึ่งในการควบคุมพฤติกรรมของผู้คนในสังคมเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในประเทศอันเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐอย่างหนึ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่การใช้กฎหมายนั้นก็จะต้องคำนึงถึงสภาพการณ์ของสังคมที่พลวัตอยู่ตลอดเวลาประกอบกันด้วย

แม้ว่าประมวลกฎหมายอาญาทั้งสองมาตราดังกล่าวจะไม่ถึงกับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นกฎหมายที่บังคับใช้มาเป็นระยะเวลานานกว่า ๖๐ ปีแล้ว ในขณะที่วิถีชีวิตของประชาชน สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์ได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมาก จึงมีความจำเป็นและเหตุผลอันสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ให้สามารถสนองตอบต่อสภาวการณ์ในปัจจุบันได้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่เดิม เพื่อให้มีทางออกใหม่เพิ่มเติมขึ้นให้แก่หญิงผู้ตั้งครรภ์ที่ต้องตกอยู่ในสภาพที่จำเป็นหรือทุกข์ทรมานอย่างรุนแรงจนไม่สามารถจะแบกรับภาระหน้าที่ตามกฎหมายในกรณีนี้ต่อไปได้ เช่น ให้มีระบบช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ทั้งในระหว่างตั้งครรภ์ และหลังจากคลอดทารกนั้นแล้ว

อย่างไรก็ตาม มาตรการให้ความช่วยเหลือตามกฎหมายที่จะมีขึ้นใหม่นี้จะต้องอยู่ในขอบเขตและหลักการที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการบังคับใช้บทกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลไว้ว่า ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ กล่าวคือ จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งยังต้องระบุเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายไว้ด้วย และกฎหมายนั้นจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

อนึ่ง ในส่วนของชายที่มีความสัมพันธ์กับหญิง จนเป็นต้นเหตุทำให้หญิงตั้งครรภ์และจำเป็นต้องทำผิดกฎหมายบทนี้ ย่อมมีเหตุผลที่ชายจะต้องรับโทษและมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย จึงเห็นควรที่จะมีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายในส่วนนี้ไปในโอกาสเดียวกัน

อาศัยเหตุผลดังที่ได้แสดงมาข้างต้น จึงมีความเห็นว่า บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ เป็นบทบัญญัติที่มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล และมิได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิงผู้ตั้งครรภ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แต่อย่างใด แต่ควรจะพิจารณาทบทวนในส่วนของผู้มีส่วนร่วมกระทำความผิด โดยปรับปรุงให้ชายที่เป็นต้นเหตุให้หญิงต้องกระทำความผิดฐานนี้ต้องมีส่วนรับผิดด้วยในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ทั้งนี้ ในการปรับปรุงแก้ไขให้ชายมามีส่วนร่วมรับผิดกับหญิงผู้ตั้งครรภ์ด้วยนี้ มิได้มุ่งหมายให้เป็นการเพิ่มจำนวนผู้ต้องรับโทษทางอาญา แต่พิจารณาในทางป้องกันและยับยั้งอันเกิดจากจิตใต้สำนึกของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญในการกระทำความผิดด้วยกันเอง และควรมีกฎหมายเฉพาะเพื่อให้มีมาตรการที่ทรงประสิทธิภาพในการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่หญิงผู้ตั้งครรภ์ที่ตกอยู่ในสภาวการณ์ยากลำบากให้สามารถทำหน้าที่รักษาชีวิตทารกในครรภ์ต่อไปได้ รวมทั้งสามารถทำหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูทารกนั้นภายหลังคลอดได้ตามความจำเป็นและสมควรแก่กรณีด้วย

(นายจรัญ ภักดีธนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ต.๔๕/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๙ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

ประเด็นที่สาม ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยเป็นบทบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคของบุคคลซึ่งมีหลักการว่าบุคคลทุกคนมีความเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ และมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ

โดยไม่เป็นธรรม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล โดยรับรองไว้ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเป็นบทบัญญัติที่ให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ก่อนการตรากฎหมาย รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดกฎเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาดำเนินการ และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

สำหรับประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเพื่อให้สังคมมีความสงบสุข ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดการกระทำอันเป็นความผิดและบทลงโทษ โดยมาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๕ เป็นบทบัญญัติอยู่ในภาค ๒ ความผิด ลักษณะ ๑๐ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย หมวด ๓ ความผิดฐานทำให้แท้งลูก โดยมาตรา ๓๐๑ บัญญัติว่า หญิงใดทำให้ตนเองแท้งลูก หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรา ๓๐๕ บัญญัติว่า ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวในมาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ นั้นเป็นการกระทำของนายแพทย์ และ (๑) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงนั้น หรือ (๒) หญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔ ผู้กระทำไม่มีความผิด

ประเด็นที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

เห็นว่า การที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้หญิงใดที่ทำให้ตนเองแท้งลูกหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก มีความผิดและต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตราขึ้นใช้บังคับเพื่อแสดงให้เห็นถึงคุณธรรมของมนุษย์ที่พึงมีต่อการมีชีวิตของทารกไม่ว่าอายุครรภ์จะเท่าใด เพื่อคุ้มครองทารกซึ่งอยู่ในครรภ์มารดาให้มีสิทธิในการมีชีวิตโดยอยู่ในครรภ์มารดาอย่างปลอดภัย เนื่องจากทารกซึ่งอยู่ในครรภ์ไม่อาจปกป้องและคุ้มครองตนเองจากภยันตรายภายนอกได้ ต้องอาศัยและพึ่งพามารดาเพื่อให้มีชีวิตต่อไป รัฐมีหน้าที่ต้องปกป้อง

และคุ้มครองการมีชีวิตของทารกตั้งแต่อยู่ในครรภ์ของมารดา โดยแยกสิทธิในการมีชีวิตของทารกและสิทธิในการกำหนดเจตจำนงเกี่ยวกับอนามัยเจริญพันธุ์และสิทธิของชีวิตและร่างกายของมารดาออกจากกัน แม้ทารกที่อยู่ในครรภ์มารดาซึ่งมีลักษณะเป็นตัวอ่อนจะต้องพึ่งมารดาเพื่อดำรงชีวิตให้อยู่รอดก็ตาม โดยกำหนดให้การกระทำอันทำให้ตนแท้งลูกหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก เป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญา ซึ่งสอดคล้องกับความคิดและความเชื่อทางศาสนาของสังคมไทยอันเป็นพื้นฐานความคิดของประชาชนมาโดยตลอด แม้ต่อมาในปี ๒๕๖๐ มีการแก้ไขบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ แต่มิได้แก้ไขในส่วนเนื้อหาของการกระทำความผิด เป็นการแก้ไขในส่วนโทษของการกระทำความผิดของหญิงที่ทำให้ตนแท้งลูก อันแสดงได้ว่า สังคมไทยยังเคารพหลักการคุณธรรมทางกฎหมายข้อนี้อยู่ กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าการให้หญิงต้องรับผิดทางอาญาเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ลงโทษชายซึ่งมีความสัมพันธ์กับหญิงทำให้หญิงตั้งครรภ์ด้วย และการที่หญิงไม่มีสิทธิที่จะยุติการตั้งครรภ์ของตนเองได้ ทั้งที่เป็นสิทธิของหญิงที่จะกำหนดเจตจำนงเกี่ยวกับอนามัยเจริญพันธุ์ของตนเอง จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ นั้น เห็นว่า ตามหลักธรรมชาติของมนุษย์ เพศหญิงเท่านั้นเป็นเพศตั้งครรภ์ได้ แม้บทบัญญัติมาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้หญิงที่ทำให้ตนแท้งลูกหรือยอมให้บุคคลอื่นทำให้ตนแท้งลูก หญิงนั้นมีความผิดและต้องโทษทางอาญาอันเป็นบทลงโทษเฉพาะหญิงเท่านั้นก็ตาม แต่หากการกระทำของชายซึ่งมีความสัมพันธ์ทำให้หญิงตั้งครรภ์ มีการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการทำให้หญิงแท้งลูกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ย่อมต้องรับผิดทางอาญาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญามาตราอื่นที่บัญญัติให้เป็นการกระทำความผิดและต้องรับโทษทางอาญา สำหรับสิทธิของหญิงในการกำหนดเจตจำนงเกี่ยวกับอนามัยเจริญพันธุ์ของตนที่จะยุติการตั้งครรภ์จะมีได้ก็ด้วยเงื่อนไขอันเป็นเหตุที่กฎหมายบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ซึ่งได้แก่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของหญิงหรือมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาเท่านั้น เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๓๐๑ มีเจตนารมณ์ที่มุ่งคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์มารดาซึ่งมีสิทธิในการมีชีวิตและได้รับการปกป้องและคุ้มครองจากมารดาอันเป็นสิทธิที่เกี่ยวเนื่องกับคุณธรรมของมนุษย์ หญิงผู้ตั้งครรภ์จึงไม่อาจนำเหตุอื่นนอกเหนือปัญหาสุขภาพมายุติการตั้งครรภ์ได้ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๓๐๑ เป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองทารกในครรภ์ คุณธรรมของมนุษย์ และความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม และมิได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิงตั้งครรภ์ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

ประเด็นที่สอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ บัญญัติให้การกระทำความผิดตามมาตรา ๓๐๑ หากเป็นการกระทำของนายแพทย์ และจำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิง หรือหญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวกับเพศ ผู้กระทำไม่มีความผิด เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐกำหนดให้ยกเว้นความผิดของผู้กระทำการให้หญิงแท้งลูกตามมาตรา ๓๐๑ โดยมุ่งคุ้มครองหญิงตั้งครรภ์กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพที่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิตของหญิง และกรณีการตั้งครรภ์เกิดจากการกระทำความผิดอาญา อันเป็นการคำนึงถึงสิทธิในชีวิตและร่างกายของหญิงและสิทธิในการกำหนดเจตจำนงเกี่ยวกับอนามัยเจริญพันธุ์ของตนเอง และเพื่อความปลอดภัยในชีวิตของหญิงซึ่งอาจได้รับอันตรายจากการแท้งลูก รัฐจึงกำหนดให้การทำแท้งอยู่ภายใต้การปฏิบัติของนายแพทย์ อย่างไรก็ดี โดยที่การยุติการตั้งครรภ์เป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและจริยธรรมของสังคม การกำหนดกรณียกเว้นให้กระทำได้ ต้องมีระบบการควบคุมที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐาน ซึ่งข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ตามมาตรา ๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดรองรับไว้ว่า การยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ตามมาตรา ๓๐๕ นั้น หญิงตั้งครรภ์ต้องยินยอม และกระทำได้โดยแพทย์ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามกฎหมาย รวมทั้งต้องกระทำในสถานพยาบาล และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้กล่าวคือ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๑) เงื่อนไขมีว่าต้องเป็นกรณีที่จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากปัญหาสุขภาพทางกายของหญิงมีครรภ์ หรือเนื่องจากปัญหาสุขภาพทางจิตของหญิงมีครรภ์ ซึ่งต้องได้รับการรับรองหรือเห็นชอบจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่มิใช่ผู้กระทำการยุติการตั้งครรภ์อย่างน้อยหนึ่งคน สำหรับการยุติการตั้งครรภ์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๒) เงื่อนไขมีว่าต้องมีหลักฐานหรือข้อเท็จจริงอันควรเชื่อได้ว่า หญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญา เมื่อปฏิบัติเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์แล้ว แพทย์ผู้นั้นต้องทำรายงานเสนอต่อแพทยสภา หากไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับนี้ ให้ถือว่าผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้นั้นไม่รักษามาตรฐานในระดับที่ดีที่สุด การที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าการที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขไว้เพียง ๒ กรณี ทั้งที่เป็นสิทธิของหญิงซึ่งตั้งครรภ์ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิง จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ นั้น เห็นว่า แม้การตั้งครรภ์จะมีขึ้นมาจากความสัมพันธ์ระหว่างหญิงและชาย แต่โดยที่การยุติการตั้งครรภ์เป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนต่อจริยธรรมของสังคม และกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ประกอบกับรัฐสามารถดำเนินการด้วยวิธีการคุมกำเนิดที่มีประสิทธิภาพ หากให้มีการนำเหตุที่ไม่เกี่ยวกับปัญหาสุขภาพซึ่งครอบคลุมทั้งร่างกายและจิตใจของหญิงหรือการตั้งครรภ์อันเกิดจากการกระทำความผิดทางอาญา มาเป็นเหตุให้มีการยุติการตั้งครรภ์ได้ ก็จะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการใช้บังคับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ การกำหนดการยกเว้นให้ทำแท้งได้จึงต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรา ๓๐๑ บทบัญญัติมาตรา ๓๐๕ จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิต

และร่างกายของหญิงตามรัฐธรรมนูญรับรองไว้ว่ากระทำได้ นอกจากนี้การที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การกำหนดให้การยุติการตั้งครรภ์ต้องกระทำโดยนายแพทย์เท่านั้น ไม่รวมบุคลากรทางการแพทย์ ซึ่งไม่ทันสมัยต่อความก้าวหน้าทางการแพทย์ในปัจจุบันที่มุ่งเน้นการใช้ยาแทนหัตถการทางการแพทย์ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ นั้น เห็นว่า วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของบทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ คือคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของหญิงซึ่งตั้งครรภ์จากการยุติการตั้งครรภ์ เพื่อให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวบรรลุผล การปฏิบัติในการยุติการตั้งครรภ์ต้องมีระบบและมีมาตรฐานเพื่อให้มีความปลอดภัย จึงต้องให้นายแพทย์ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามกฎหมายเป็นผู้ปฏิบัติการยุติการตั้งครรภ์ของหญิง ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของรัฐในการทบทวนกฎหมายโดยให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ จึงไม่มีกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ ได้

ประเด็นที่สาม ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

เห็นว่า เมื่อวินิจฉัยไว้แล้วว่าบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำต้องกำหนดมาตรการในการปรับปรุงกฎหมาย ส่วนกรณีตามคำร้องขอของผู้ร้องในเรื่องการปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมต่อสภาพการณ์ทางสังคมและความก้าวหน้าทางการแพทย์ในปัจจุบัน นั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดช่องทางการใช้สิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเพื่อเสนอการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดช่องทางและวิธีการไว้แล้ว ผู้ร้องสามารถใช้สิทธิผ่านช่องทางดังกล่าวได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ บัญญัติให้ก่อนการตรากฎหมาย ต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องอันจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณากฎหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ และไม่จำต้องกำหนดมาตรการในการปรับปรุงกฎหมายนี้

(นายชัช ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๔๕/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๙ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

ประเด็นที่สาม ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

มาตรา ๓๐๑ บัญญัติว่า “หญิงใดทำให้ตนเองแท้งลูก หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก ต้องระวางโทษ ...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุในเรื่องความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด ... เพศ อายุ ... ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา ... อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่รับรองความเสมอภาค

ของบุคคลว่าจะปฏิบัติต่อบุคคลภายในรัฐโดยเท่าเทียมกัน และบุคคลจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความไม่เป็นธรรมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย บทบัญญัตินี้จึงเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล ซึ่งมีแนวคิดมาจากสิทธิตามธรรมชาติ (natural right) ว่ามนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน และมีสิทธิบางประการที่ติดตัวมาแต่กำเนิด ได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน และการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวย่อมกระทำได้ภายในแดนแห่งเสรีภาพของตนตราบเท่าที่ไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ทั้ง ๒ มาตราเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้หญิงผู้ทำแท้งเท่านั้นต้องรับผิดโดยบทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงมุ่งลงโทษเฉพาะแต่ผู้หญิงที่ยุติการตั้งครรภ์ ทั้งที่ชายซึ่งมีความสัมพันธ์กับหญิงและเป็นต้นเหตุทำให้หญิงตั้งครรภ์กลับไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ในทางอาญา เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาทั้งหมดนั้น มีเพียงบทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ เท่านั้น ที่**บัญญัติให้ลงโทษเฉพาะหญิง** โดยไม่ให้โอกาสเลือก **บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่อาศัยความแตกต่างในเรื่องธรรมชาติทางเพศมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดโทษ** เพราะการที่ชายหญิงมีความสัมพันธ์กันอย่างเสมอภาคแต่หญิงเท่านั้นที่สามารถตั้งครรภ์ได้และอาจมีความผิดจากความสัมพันธ์ที่เสมอภาคและกลับกลายเป็นความไม่เสมอภาคโดยกำหนดให้การยุติการตั้งครรภ์เป็นความผิดของหญิงเพียงฝ่ายเดียวเพราะโดยธรรมชาติชายไม่อาจตั้งครรภ์ได้และไม่ต้องมีความผิดใด ๆ จากการกระทำของตนต่อหญิง กรณีจึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ อีกทั้งการที่ประมวลกฎหมายอาญามาตราดังกล่าวบัญญัติให้การทำแท้งเป็นความผิด **โดยไม่ให้โอกาสหญิงตัดสินใจว่าจะตั้งครรภ์ต่อไปหรือยุติการตั้งครรภ์นั้น** เป็นการไม่ให้หญิงใช้อำนาจในการตัดสินใจต่อเนื้อตัวร่างกายของตนเอง แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองทารกในครรภ์มารดา แต่สิทธิและเสรีภาพในการที่จะกระทำต่อร่างกายของคนผู้ที่เกิดมาแล้วย่อมเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ต้องมีมาก่อนและต้องได้รับการคุ้มครองก่อนชีวิตที่ยังไม่เกิดซึ่งชีวิตที่ยังไม่เกิดนั้นก็ขึ้นอยู่กับผู้ตั้งครรภ์นั่นเองด้วย

ผู้หญิงมีสิทธิส่วนตัวที่จะเลือกตัดสินใจยุติการตั้งครรภ์ได้ การที่รัฐไม่ยอมรับสิทธิส่วนบุคคลในการยุติการตั้งครรภ์ มีผลต่อหญิงอย่างมากไม่ว่าจะเป็นการตั้งครรภ์ที่ไม่พร้อมหรือภาระที่จะตามมากฎหมายห้ามทำแท้ง ทำให้หญิงต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการทำแท้ง ต้องเผชิญกับความไม่ปลอดภัยในกระบวนการทำแท้ง และการถูกตั้งข้อรังเกียจจากสังคม อันเนื่องมาจากแนวคิดอนุรักษ์นิยม นักเรียนที่ตั้งครรภ์จะถูกบังคับให้ออกจากโรงเรียนในระหว่างภาคการศึกษาและต้องรับภาระเลี้ยงเด็กโดยไม่พร้อมทำให้คุณภาพชีวิตทั้งแม่และเด็กเสื่อมทรามลง หากทำงานก็ต้องหยุดงาน ขาดรายได้หรือต้องออกจากงาน ทั้ง ๆ ที่มีภาระที่ต้องอุ้มครรภ์อยู่ **โดยรัฐมิได้จัดสวัสดิการดูแลใด ๆ ให้แก่หญิงหรือทารกในครรภ์ภาระจึงตกแก่หญิงแต่เพียงผู้เดียว** และผูกพันไปจนถึงหลังคลอดตลอดจนการเลี้ยงดูเด็กนี้ด้วย นอกจากนี้ ขณะตั้งครรภ์จนสภาพร่างกายที่ไม่พร้อมย่อมส่งผลต่อสภาพจิตใจของแม่ และมีผลเสียต่อเด็กที่จะคลอดออกมาโดยไม่ได้รับการเลี้ยงดูตามสมควร การปฏิเสธสิทธิในการยุติการตั้งครรภ์ของสตรี

จึงเป็นการใช้อำนาจของรัฐมากเกินไป มีผลกระทบทั้งหญิงและชีวิตในครรภ์ที่จะมีชีวิตต่อมาอย่างไม่มีคุณภาพ

อย่างไรก็ตามจะถือว่าสตรีมีสิทธิทำแท้งโดยเด็ดขาดก็ไม่สมควร เพราะรัฐมีหน้าที่ช่วยเหลือในด้านสุขภาพทั้งกายและจิตใจของมารดา ให้ปลอดภัยจากการยุติการตั้งครรภ์ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตมารดาด้วย ส่วนกรณีทารกในครรภ์ รัฐอาจเข้าไปคุ้มครองเมื่อทารกในครรภ์เติบโตพอสมควรจนเริ่มมีสัญญาณของความอยู่รอด (viability) แล้วเท่านั้น จึงควรกำหนดระยะเวลาในการยุติการตั้งครรภ์ได้ในเวลาที่ปลอดภัยแก่หญิงและคุ้มครองชีวิตในครรภ์ที่ผ่านระยะเวลาที่มีอวัยวะครบสามารถคลอดและอยู่รอดอย่างมีคุณภาพชีวิตได้ อันเป็นการสร้างความมั่นคงในชีวิตของมนุษย์ทั้งแม่และเด็ก บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล และจำกัดสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของบุคคล อันขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ประกอบกับมาตรา ๗๑ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพสูงขึ้นและช่วยเหลือสตรีให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพโดยคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศเพื่อความเป็นธรรม

มาตรา ๓๐๑ จึงควรกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หญิงได้ตัดสินใจยุติการตั้งครรภ์อย่างปลอดภัย

ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า "ผู้ใดทำให้หญิงแท้งลูกโดยหญิงนั้นยินยอม ต้องระวางโทษ ...
ถ้าการกระทำนั้นเป็นเหตุให้หญิงรับอันตรายสาหัสอย่างอื่นด้วย ผู้กระทำต้องระวางโทษ ...
ถ้าการกระทำนั้นเป็นเหตุให้หญิงถึงแก่ความตาย ผู้กระทำต้องระวางโทษ ..."

มาตราดังกล่าวไม่มีการแยกแยะระหว่างการยุติการตั้งครรภ์โดยแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม เพื่อให้การยุติการตั้งครรภ์เป็นไปด้วยความปลอดภัยแก่หญิงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ กับการยุติการตั้งครรภ์โดยผู้ที่มิใช่ผู้ประกอบอาชีพทางเวชกรรม (หมอเถื่อน) เพราะผลที่เกิดขึ้นคือการยุติการตั้งครรภ์ที่ไม่ปลอดภัย แม้ถึงตายผู้กระทำก็อาจไม่ถูกลงโทษ (ฎีกาที่ ๙๕๔/๒๕๐๒) **ในขณะที่แพทย์ที่ทำให้อย่างปลอดภัยกลับถูกฟ้องเป็นคดี** ทั้ง ๆ ที่เป็นการรักษาทางการแพทย์โดยที่แพทย์มีจรรยาบรรณและข้อบังคับของแพทยสภาควบคุมอยู่แล้ว จึงควรลงโทษทางจรรยาบรรณของผู้มีวิชาชีพ ไม่ใช้โทษอาญาเพราะเป็นการกระทำทางการแพทย์ (medical treatment) ให้หญิงปลอดภัย

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เพราะเมื่อหญิงประสงค์จะยุติการตั้งครรภ์ที่ไม่พร้อมตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ อย่างปลอดภัยภายใต้การดูแลของผู้ประกอบอาชีพเวชกรรม แต่มาตราดังกล่าวกลับกำหนดให้เป็นความผิด แม้ทำกับ

แพทย์ที่จะทำให้หญิงปลอดภัย หญิงจึงยังคงต้องเสียชีวิตในการยุติการตั้งครรภ์กับผู้ที่มิได้ประกอบอาชีพเวชกรรมด้วย ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๒ ดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคในการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่ และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง

มาตรา ๓๐๒ จึงควรบัญญัติลงโทษเฉพาะผู้ที่มิใช่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม

ส่วนกรณีมาตรา ๓๐๓ ที่บัญญัติว่า "ผู้ใดทำให้หญิงแท้งลูกโดยหญิงนั้นไม่ยินยอม ต้องระวางโทษ ...
ถ้าการกระทำนั้นเป็นเหตุให้หญิงรับอันตรายสาหัสอย่างอื่นด้วย ผู้กระทำต้องระวางโทษ ...
ถ้าการกระทำนั้นเป็นเหตุให้หญิงถึงแก่ความตาย ผู้กระทำต้องระวางโทษ ..."
ไม่มีปัญหาขัดรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

มาตรา ๓๐๔ บัญญัติว่า "ผู้ใดเพียงแต่พยายามกระทำความผิดตามมาตรา ๓๐๑ หรือมาตรา ๓๐๒ วรรคแรก ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ"

การพยายามทำแท้งบางกรณีไม่มีโทษ หากเงื่อนไขการยุติการตั้งครรภ์ได้รับการปรับแก้ไขให้เหมาะสมแล้วก็คงบัญญัติให้การพยายามทำแท้งเป็นความผิดในทุกกรณีได้

ประเด็นที่สอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

มาตรา ๓๐๕ บัญญัติว่า "ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวในมาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ นั้นเป็นการกระทำของนายแพทย์ และ

(๑) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงนั้น หรือ

(๒) หญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔

ผู้กระทำไม่มีความผิด"

มาตรานี้มีกรณีขัดรัฐธรรมนูญเพราะการรักษาสุขภาพโดยแพทย์เป็นเรื่องของการรักษา (medical treatment)

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๑) การกระทำของแพทย์ที่จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงนั้น มีข้อบังคับของแพทยสภาวางหลักเกณฑ์ไว้แล้ว การกระทำของแพทย์จึงเป็นการรักษา (medical treatment) **มิใช่การกระทำความผิด** แต่การบัญญัติว่า "ผู้กระทำไม่มีความผิด" ทำให้**การดำเนินคดีกับแพทย์ขึ้นอยู่กับ "ทัศนคติ"** ของพนักงานสอบสวนทำให้แพทย์ที่ทำแท้งให้หญิงอย่างปลอดภัยถูกดำเนินคดีฐานทำแท้งก่อน แล้วไปพิสูจน์ว่าไม่มีความผิดที่ศาล ทั้ง ๆ ที่การรักษา

ทางการแพทย์นั้นไม่เป็นความผิดมาตั้งแต่ต้น เป็นเรื่องเดียวกับการฉีดยา ผ่าตัด หรือตัดอวัยวะบางส่วนในการรักษาโรค ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าแพทย์มีอำนาจกระทำหรือการกระทำดังกล่าวไม่เป็นความผิด จึงไม่มีการดำเนินคดีฐานทำร้ายร่างกายแต่อย่างใด ดังนี้จึงเห็นได้ว่า**การทำแท้งเพราะจำเป็นเนื่องจากสุขภาพของหญิงจึงเป็นการรักษาทางการแพทย์** (medical treatment) ไม่ใช่การกระทำความผิดที่แพทย์มีอำนาจกระทำหรือเหตุยกเว้นโทษแต่อย่างใด

มาตรานี้จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ ด้วยเหตุที่ข้อความในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๑) ที่ว่าจำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพ (ทั้งกายและจิตใจ) ของหญิงนั้น เป็นการรักษาทางการแพทย์ (medical treatment) มิใช่มุ่งกระทำความผิดเพราะเป็นเรื่องของสุขภาพ (ทั้งกายและจิตใจ) ซึ่งแพทย์มีอำนาจหน้าที่และมาตรฐานในการรักษาอยู่แล้ว กรณีจำเป็นเนื่องจากสุขภาพแสดงว่าหญิงจะตั้งครรภ์ต่อไปไม่ได้เพราะสุขภาพจึงต้องยุติการตั้งครรภ์ **เป็นเจตนารักษาสุขภาพอันมีสภาพร้ายแรงเนื่องจากการตั้งครรภ์ที่คุกคามหญิง** เช่น หากอายุครรภ์มากขึ้นจะไปกดทับเส้นประสาททำให้เป็นอัมพาต หรือเป็นโรคครรภ์เป็นพิษหรือหญิงมีความเครียดอย่างรุนแรง ซึ่งก็มีเกณฑ์กำหนดโรคต่าง ๆ ของแพทยสภากำหนดไว้แล้ว**จึงเป็นการรักษาโรคมิใช่เจตนากระทำความผิด** ทำนองเดียวกับการที่แพทย์จำเป็นต้องฉีดยา ตัดแขน ขา หรืออวัยวะน้อยใหญ่ของผู้ที่เป็นเบาหวาน มะเร็ง หรือบาดทะยัก ไม่ใช่เรื่องการทำร้ายที่กฎหมายให้แพทย์มีอำนาจกระทำได้โดยไม่มีความผิด แต่เป็นการรักษาตามหน้าที่ของแพทย์แห่งวิชาชีพตามข้อกำหนดหรือมาตรการการรักษาของแพทย์หรือผู้ประกอบอาชีพเวชกรรม ดังนี้การที่กฎหมายกำหนดว่า “ผู้กระทำไม่มีความผิด” ทำให้แพทย์ถูกดำเนินคดีแล้วต้องไปพิสูจน์การกระทำของตนในศาลจึงเป็นกฎหมาย**ที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพเพราะแพทย์ซึ่งแม้ทำตามมาตรฐานการรักษาเพื่อสุขภาพของหญิงแล้วยังต้องคอยพะวงว่าการรักษาของตนนั้นเป็นความผิดอาจจะต้องถูกดำเนินคดี**ได้ ในขณะที่การรักษาโรคเบาหวาน บาดทะยัก หรือโรคมะเร็งโดยตัดแขนตัดขาคนไข้ของแพทย์เป็นการทำร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัสแต่กฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติให้การกระทำนั้น “ไม่เป็นความผิด” เหมือนกรณีแพทย์ยุติการตั้งครรภ์ด้วยความจำเป็นเนื่องจากสุขภาพของหญิง **แพทย์ที่ตัดอวัยวะเพื่อรักษาโรคมะเร็งหรือเบาหวาน จึงไม่ต้องพะวงว่าการรักษาของตนนั้นจะเป็นความผิดอาญาฐานทำร้ายร่างกายแต่อย่างใด**

ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๒) การพิจารณาว่าหญิงถูกกระทำผิดตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ เป็นข้อเท็จจริงที่สามารถพิสูจน์ได้ตั้งแต่เกิดการกระทำความผิด แต่เนื่องจากการกำหนดให้เป็นความผิด แพทย์หลายรายจึงไม่กล้าดำเนินการให้โดยเกรงว่าจะต้องพิสูจน์ตามข้อกฎหมายเสียก่อน เช่น กรณีหญิงถูกข่มขืนกระทำชำเรา (ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๗๗) ต้องมีการแจ้งความทำเป็นคดีซึ่ง**เป็นการบังคับให้หญิงต้องเปิดเผยพฤติกรรมที่ตนถูกกระทำทางเพศ ซึ่งเป็นการกดขี่ข่มเหงและไม่คำนึงถึงสภาพจิตใจของหญิงอย่างรุนแรงโดยไม่จำเป็น** ตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวน อีกครั้งโดยอัยการ ถูกซักฟอกโดยทนายจำเลยและศาล ทำให้หญิงต้องอับอายขายหน้าเสียชื่อเสียงและสะเทือนใจโดยไม่จำเป็น ทั้ง ๆ ที่เป็นผู้เสียหายเป็นเหยื่อของอาชญากรรม

หากยอมให้หญิงและแพทย์ยุติการตั้งครรภ์ได้อย่างปลอดภัยภายในระยะเวลาตั้งแต่ต้นแล้ว ชื่อเสียง เกียรติยศ และสภาพจิตใจของหญิงก็จะคงถูกรักษาเอาไว้ได้ ความเสียหายย่อมระงับหรือบรรเทาลงได้ตั้งแต่ต้น

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๒) ก็มิใช่กฎหมายจะให้ยุติการตั้งครรภ์เฉพาะกรณีหญิงถูกข่มขืนกระทำชำเราเท่านั้น แม้หญิงยินยอม (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๘๒) หรืออายุไม่เกิน ๑๕ ปี (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๗๗) แพทย์ย่อมทำแท้งให้ได้โดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ แต่เมื่อยังมีความผิดฐานทำแท้งอยู่ แพทย์จึงไม่กล้าทำเพราะกลัวถูกจับดำเนินคดี ส่งผลให้ผู้หญิงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและยุติการตั้งครรภ์ที่ไม่พร้อมได้อย่างปลอดภัย

นอกจากนี้แล้ว **เทคโนโลยีของแพทย์ที่เปลี่ยนไป ทำให้กฎหมายในเรื่องนี้ล้าหลัง เกิดช่องว่างทางกฎหมายขึ้น** กล่าวคือ เทคโนโลยีการผสมเทียม ผู้หญิงอาจถูกทำให้ตั้งครรภ์ได้โดยผู้กระทำไม่มีความผิดตามกฎหมายในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๒) เพราะการกระทำชำเราตามกฎหมายต้องใช้อวัยวะเพศ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ (๑๘)) แต่**การผสมเทียมมิได้ใช้อวัยวะเพศกระทำต่อหญิงอาจทำให้หญิงตั้งครรภ์ได้โดยไม่มีความผิดฐานกระทำชำเราเกิดขึ้น** หญิงจึงไม่มีเงื่อนไขในการจะให้แพทย์ทำแท้งให้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๒) นี้ได้ มาตรการดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและไม่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

ยิ่งไปกว่านั้น การมีบทบัญญัติห้ามหญิงทำแท้งตนเองหรือห้ามแพทย์ทำแท้งให้หญิง ทำให้วิธีการทำแท้งหรือยาที่ใช้ยุติการตั้งครรภ์ในระยะที่ปลอดภัยถูกห้ามนำมาใช้หรือไม่พัฒนาทำให้ล้าหลังไปด้วย โดยแทนที่จะใช้เครื่องดูดสุญญากาศ (vacuum aspiration) ที่ปลอดภัยกลับยังคงใช้วิธี “ขูดมดลูก” โดยใช้เหล็กแหลมอยู่ซึ่งอันตรายอย่างมาก หรือยารักษาโรคที่มีผลอาจทำให้แท้งลูกได้ก็ถูกห้ามไปด้วย เช่น ยา RU-๔๘๖ ที่ใช้ยุติการตั้งครรภ์ในระยะแรกได้อย่างปลอดภัย ก็ถูกห้ามขาย จึงมีการลักลอบขายทำให้ยาดังกล่าวจากราคา ๒๐ บาท กลายเป็น ๕๐๐ บาท และมียาปลอมที่ไม่ได้ผลและไม่ปลอดภัยกลับแพร่ระบาดไปทั่ว รวมถึงยารักษาโรคแผลในกระเพาะ (cytotec) อาจมีผลต่อการแท้งลูกก็ถูกห้ามไปด้วย ทำให้คนเป็นโรคกระเพาะเข้าถึงยาได้ยากขึ้น

ประเด็นที่สาม ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

อาศัยความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ จึงเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงบทบัญญัติให้เรื่องการทำแท้งตามประมวลกฎหมายอาญาปัจจุบัน ซึ่งใช้มากว่า ๖๐ ปีแล้วไม่เหมาะสมกับแนวคิดและวิทยาศาสตร์ทางการแพทย์เปลี่ยนไป ทั้งนี้ มิใช่ประสงค์จะให้เกิดการทำแท้งได้โดยเสรีไม่มีเงื่อนไข จึงสมควรพิจารณากรอบแห่งการกระทำเพื่อให้เกิดความเสมอภาค ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเพศ ตลอดจนความปลอดภัยของมารดาและคุณภาพชีวิตที่ดีของทั้งมารดาและเด็กที่จะเกิดมาสามารถที่จะใช้สิทธิ (enjoy right) ของตนได้อย่างสมบูรณ์

๑. เนื่องจากการกำหนดให้หญิงเป็นผู้กระทำผิดแต่เพียงฝ่ายเดียวทั้ง ๆ ที่เหตุเกิดจากผู้ชายด้วย เป็นความไม่เป็นธรรม ไม่เสมอภาค ขัดรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้หญิงมีโอกาสเลือกจะยุติการตั้งครรภ์หรือไม่ ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสมเป็นธรรมและปลอดภัยไม่ว่าจะด้วยตนเองหรือจากแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ตามกรอบธรรมาภิบาล

๒. การยุติการตั้งครรภ์โดยแพทย์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องถือว่าเป็นการรักษา (medical treatment) ตามเงื่อนไขที่แพทยสภากำหนดมิใช่การกระทำความผิดที่แพทย์มีอำนาจกระทำได้ แต่ควรกำหนดให้เป็นความผิดเฉพาะกรณีที่ผู้กระทำมิใช่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมเท่านั้น

๓. ควรกำหนดการยุติการตั้งครรภ์อันเนื่องมาจากสุขภาพทั้งกายและจิตใจของหญิงและของทารกในครรภ์มารดาด้วย เพื่อให้ทารกที่คลอดและอยู่รอดมีอนามัยสุขภาพกายและจิตใจสมบูรณ์แข็งแรง มีความสุขในการใช้ชีวิต (enjoy life)

การยุติการตั้งครรภ์เป็นปัญหาความไม่เป็นธรรมในตัวของมันเองเพราะหญิงเป็นเพศเดียวที่ต้องรับภาระและเป็นผู้กระทำผิดเพราะเพศสภาพ อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ไม่ควรกำหนดให้มีการยุติการตั้งครรภ์โดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ แต่ต้องกำหนดเงื่อนไข ระยะเวลาให้เหมาะสมเป็นธรรมเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่หญิงและต้องกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองทารกที่เจริญเติบโตในครรภ์ให้พร้อมที่จะคลอดออกมาอย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งกายและจิตใจด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ประกอบกับมาตรา ๗๑

ประเด็นที่สอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗

เมื่อได้เห็นว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ แล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

ประเด็นที่สาม อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ จึงกำหนดคำบังคับให้มีผลเมื่อพ้น ๓๖๐ วัน หลังจากศาลมีคำวินิจฉัยเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมายตามที่พิจารณามาแล้วข้างต้น

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๔๕/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๙ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ ผู้ร้อง
-
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

ประเด็นที่สาม ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย” ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ ว่าด้วย

แนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง”

สำหรับประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองบุคคลและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นกฎหมายที่บัญญัติว่าการกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดเป็นความผิดอาญา และกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้ โดยมาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๕ เป็นบทบัญญัติในภาค ๒ ลักษณะ ๑๐ หมวด ๓ ว่าด้วยความผิดฐานทำให้แท้งลูก ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับชีวิต กล่าวคือ ชีวิตในครรภ์มารดา ซึ่งเป็นอีกชีวิตหนึ่งที่อยู่ในร่างกายของหญิงนั้น ทั้งนี้ กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองชีวิตมนุษย์ โดยเห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของชีวิตมนุษย์ตั้งแต่อยู่ในครรภ์ของมารดา

ประเด็นที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติความผิดฐานทำให้แท้งลูกไว้ในมาตรา ๓๐๑ ว่า “หญิงใดทำให้ตนเองแท้งลูก หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่มุ่งประสงค์ลงโทษหญิงมีครรภ์ที่ทำให้ตนแท้งลูกหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก ซึ่งเมื่อพิจารณาย้อนกลับไปถึงประมวลกฎหมายอาญาฉบับแรกของไทยก็มีการบัญญัติความผิดฐานทำให้แท้งลูกด้วยเช่นเดียวกัน โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ ภาค ๒ ส่วนที่ ๗ หมวดที่ ๓ ความผิดฐานรีดลูก มาตรา ๒๖๐ ว่า “หญิงใดรีดลูกให้แท้งก็ดี มันยอมให้คนอื่นรีดลูกให้แท้งก็ดี ท่านว่ามันมีความผิดต้องรวางโทษานุโทษ ...” อันจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมีถ้อยคำในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ การกำหนดห้ามมิให้กระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอันใดที่ทำให้ตัวอ่อนในครรภ์คลอดออกมาโดยไม่มีชีวิต บทบัญญัติเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีเจตนารมณ์ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ของทารกในครรภ์มิให้ถูกจำกัดจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และเป็นหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองมิให้สิทธินั้นถูกบุคคลใดพรากไปตามอำเภอใจ

แม้ว่าบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ จะกำหนดห้ามมิให้หญิงทำแท้งไม่ว่าด้วยตนเองหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูกก็ตาม แต่บทบัญญัติในความผิดฐานทำให้แท้งลูกก็มิได้จำกัด

ห้ามไว้อย่างเด็ดขาด การทำแท้งสามารถกระทำได้โดยอาศัยเหตุผลและความจำเป็นอื่น ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๓๐๕ โดยบัญญัติว่า “ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวในมาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ นั้น เป็นการกระทำของนายแพทย์ และ (๑) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงนั้น หรือ (๒) หญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔ ผู้กระทำไม่มีความผิด” และนอกจากนี้ ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ ตามมาตรา ๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการยุติการตั้งครรภ์ให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยให้แพทย์สามารถดำเนินการยุติการตั้งครรภ์ให้กับหญิงมีครรภ์ในกรณีที่หญิงมีครรภ์ยินยอมและมีความจำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๑) ซึ่งกำหนดให้ครอบคลุมทั้งปัญหาสุขภาพทางกายและปัญหาสุขภาพทางจิตของหญิงมีครรภ์ โดยเฉพาะในกรณีที่หญิงมีครรภ์นั้นมีความเครียดอย่างรุนแรงเนื่องจากพบว่าทารกในครรภ์มีหรือมีความเสี่ยงสูงที่จะมีความพิการอย่างรุนแรง หรือเป็นหรือมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นโรคทางพันธุกรรมอย่างรุนแรง ให้ถือว่าหญิงมีครรภ์นั้นมีปัญหาสุขภาพจิต เป็นต้น

ในการบัญญัติกฎหมายอาญาจึงต้องชั่งน้ำหนักระหว่างคุณธรรมทางกฎหมายในความผิดอาญาฐานนี้ คือ ชีวิตในครรภ์มารดา ว่ามีความจำเป็นต้องละเมิดคุณธรรมทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองหรือรักษาคุณธรรมทางกฎหมายอีกอันหนึ่งที่เหนือกว่าหรือมีความจำเป็นอื่นที่เหนือกว่า หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในชีวิตและร่างกาย ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ติดตัวบุคคลมาตั้งแต่กำเนิด เป็นสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ในสภาวะธรรมชาติ และไม่อาจถูกพรากไปจากบุคคลได้ การที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ มุ่งประสงค์จะคุ้มครองชีวิตในครรภ์มารดามากกว่าสิทธิในร่างกายของหญิงมีครรภ์ โดยมีการกำหนดข้อยกเว้นหรือเงื่อนไขในการละเมิดคุณธรรมทางกฎหมายดังกล่าวไว้ในมาตรา ๓๐๕ ได้แก่ เหตุจำเป็นเนื่องจากสุขภาพของหญิงและเหตุอันเกี่ยวกับอาชญากรรมที่เกิดขึ้นแก่หญิง จึงถือได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของหญิงมีครรภ์ด้วย การที่ประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน กำหนดให้การทำแท้งเป็นความผิด แม้จะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของหญิงมีครรภ์ แต่ก็มีข้อยกเว้นโดยคำนึงถึงสภาพปัญหาความจำเป็นของหญิงด้วย ซึ่งหากไม่มีบทบัญญัติมาตรา ๓๐๑ แล้ว ย่อมเป็นการปล่อยให้มีการทำลายชีวิตในครรภ์มารดาได้โดยเสรี กรณีจึงมิได้ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และมิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

การที่ผู้ร้องอ้างว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้หญิงฝ่ายเดียวต้องรับผิดทางอาญา ซึ่งในทางความเป็นจริงการตั้งครรภ์มิได้เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายหญิงแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่เกิดจากฝ่ายชายที่ร่วมมีความสัมพันธ์กับหญิงด้วย จึงถือได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทำให้ชายและหญิงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน เห็นว่า การตั้งครรภ์เกิดขึ้นได้แต่เฉพาะกับบุคคลที่มีเพศสภาพเป็นเพศหญิงเท่านั้น ไม่สามารถเกิดขึ้นได้กับบุคคลที่เป็นเพศชาย ดังนั้น การที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ บัญญัติลงโทษเฉพาะหญิงในกรณีที่ทำให้ตนแท้งลูกหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูกนั้น ย่อมเป็นไปตามกฎเกณฑ์ตามธรรมชาตินั่นเอง ส่วนกรณีที่ผู้ร้องมีความประสงค์ที่จะให้ลงโทษฝ่ายชายที่อาจมีส่วนทำให้หญิงแท้งลูกได้นั้น ประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ทำให้หญิงแท้งลูกโดยหญิงนั้นยินยอมไว้ในมาตรา ๓๐๒ และแก่ผู้ที่ทำให้หญิงแท้งลูกโดยหญิงนั้นไม่ยินยอมไว้ในมาตรา ๓๐๓ รวมถึงมีบทบัญญัติในเรื่องตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน จึงย่อมสามารถอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวลงโทษบุคคลที่มีส่วนทำให้หญิงแท้งลูกได้เช่นกัน ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น เห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓๐๒ และมาตรา ๓๐๓ ยังได้กำหนดอัตราโทษสูงกว่าที่มาตรา ๓๐๑ กำหนดไว้ ดังนั้น จึงไม่อาจถือว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ทำให้ชายและหญิงไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน หรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ แต่อย่างใด

ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

ประเด็นที่สอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวในมาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ นั้น เป็นการกระทำของนายแพทย์ และ (๑) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงนั้น หรือ (๒) หญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔ ผู้กระทำไม่มีความผิด” บทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติเหตุยกเว้นความผิดฐานทำให้แท้งลูกให้กับหญิงซึ่งยอมให้แพทย์ทำให้ตนแท้งลูกและแพทย์ซึ่งทำให้หญิงแท้งลูกไว้ ๒ กรณี การที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕

บัญญัติเหตุในการยุติการตั้งครรภ์ไว้เพียง ๒ กรณี กล่าวคือ (๑) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงนั้น และ (๒) หญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔ ซึ่งทั้งสองกรณีดังกล่าวจะต้องเป็นการยุติการตั้งครรภ์โดยการกระทำของแพทย์เท่านั้น ทั้งที่หญิงมีครรภ์ควรมีสิทธิในการตัดสินใจในชีวิตและร่างกายของตนเองว่าจะตั้งครรภ์ต่อไปหรือว่าจะยุติการตั้งครรภ์ ซึ่งเป็นสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนภายใต้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิงมีครรภ์ อันขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ นั้น เห็นว่า แม้ว่าการตั้งครรภ์หรือการยุติการตั้งครรภ์จะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายในร่างกายของหญิงซึ่งควรถือว่าหญิงมีสิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเองก็ตาม แต่เมื่อสิทธิในการตัดสินใจของหญิงมีครรภ์นั้นส่งผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตของทารกในครรภ์ซึ่งเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่รัฐประสงค์จะคุ้มครอง รวมไปถึงส่งผลกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนและสังคมโดยรวม ดังนั้น การที่รัฐกำหนดมาตรการในการควบคุมการยุติการตั้งครรภ์ไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ตามมาตรา ๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยคำนึงถึงสภาพปัญหาความจำเป็นของหญิงมีครรภ์ เพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของหญิงมีครรภ์ด้วย ย่อมถือได้ว่าเป็นการกำหนดมาตรการที่มีความจำเป็นตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรม และมิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ อีกทั้งไม่เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน กรณีจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิงมีครรภ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องอ้างว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๐๕ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองเฉพาะการกระทำของแพทย์เท่านั้น มิได้คุ้มครองบุคลากรทางการแพทย์อื่นที่ให้บริการภายใต้ความควบคุมของแพทย์ และไม่เท่าทันต่อสภาพการณ์และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทางการแพทย์ในปัจจุบันที่มุ่งเน้นการใช้ยาเพื่อยุติการตั้งครรภ์แทนการใช้หัตถการทางการแพทย์ ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ และเสนอให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ โดยให้ครอบคลุมถึงผู้อยู่ภายใต้ความควบคุมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม และให้ยุติการตั้งครรภ์ได้หากอายุครรภ์ของหญิงนั้นไม่ถึง ๑๒ สัปดาห์ หรือการตั้งครรภ์มีผลเสียต่อจิตใจของหญิง หรือตัวอ่อนในครรภ์มีความพิการ หรือมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นโรคทางพันธุกรรม โดยผู้นั้นไม่มีความผิด นั้น เห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุง

กฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ตามคำร้องเป็นเพียงกรณีที่ผู้ร้องมีความเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวไม่เท่าทันต่อสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งผู้ร้องสามารถเสนอแนะหรือให้ข้อคิดเห็นต่อองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายได้ จึงมิใช่กรณีที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ แต่อย่างใด

ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗

ประเด็นที่สาม ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

เมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ จึงอาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากปัญหาการตั้งครรภ์ที่ไม่พร้อมมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและรัฐเองก็ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวว่ามีความละเอียดอ่อนและซับซ้อน จึงพยายามสร้างกลไกโดยการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เพื่อบูรณาการให้การแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ที่ไม่พร้อมและการยุติการตั้งครรภ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดระบบส่งต่อเพื่อยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัย ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการอาสารับส่งต่อเพื่อยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ที่ปลอดภัย ถูกต้องตามกฎหมายและตามข้อบังคับของแพทยสภาด้วยหลักวิชาที่ทันสมัยให้กับสตรีที่ตั้งครรภ์ไม่พร้อม ดังนั้น แม้ว่าบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๕ จะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในทางนโยบายในการบัญญัติกฎหมายอาญาควรที่จะพิจารณาว่าจะขยายเหตุแห่งการทำแท้งได้โดยชอบด้วยกฎหมายอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม สามารถแก้ไขปัญหาสังคมเกี่ยวกับการทำแท้งที่เป็นอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของปัญหา ความปลอดภัยของหญิงมีครรภ์ ความเหมาะสมต่อศีลธรรมจรรยา วิธีการทางการแพทย์ที่ก้าวหน้า ตลอดจนประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวม โดยให้เกิดความสมดุลระหว่างการคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์มารดาและการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของหญิงมีครรภ์ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ จึงสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดเงื่อนไขและเงื่อนเวลาที่เหมาะสม ปลอดภัย และเป็นธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตและสิทธิกำหนดเจตจำนงของหญิงและคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์ที่จะเกิดมาอย่างปลอดภัยและไม่เป็นภาระแก่สังคม ให้เป็นไป

อย่างสมดุลกัน ทั้งเป็นไปโดยคำนึงถึงแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่เป็นการกระทำเพื่อการรักษาทั้งสุขภาพทางกายและสุขภาพทางจิตให้แก่หญิง ซึ่งแพทย์มีอำนาจกระทำได้ภายใต้ข้อบังคับของแพทยสภาและจรรยาบรรณแพทย์โดยไม่ถือเป็นการกระทำความผิดทางอาญาให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการทำแท้งเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันภายในสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๔๕/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๙ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุในเรื่องความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด ... เพศ อายุ ... ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา ... อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่รับรองความเสมอภาคของประชาชนพลเมืองทุกคนไม่ว่าจะเป็นเพศหญิงหรือเพศชายย่อมได้รับสิทธิและเสรีภาพโดยเท่าเทียมกันจะเลือกปฏิบัติหรือใช้กฎหมายบังคับให้แตกต่างกัน

ย่อมกระทำมิได้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากชีวิตและร่างกายเป็นสิ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิด ซึ่งการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะต้องระมัดระวังไม่ให้กระทบสิทธิของบุคคลอื่นด้วย และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

สำหรับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ซึ่งบัญญัติว่า “หญิงใดทำให้ตนเองแท้งลูกหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์มารดา โดยบัญญัติลงโทษหญิงที่ทำให้ตนเองแท้งลูก หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งประสงค์บัญญัติให้ลงโทษเฉพาะหญิงฝ่ายเดียว โดยไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายหญิงตัดสินใจว่าจะตั้งครรภ์ต่อไปหรือจะยุติการตั้งครรภ์นั้น ทั้งที่หญิงเป็นผู้อุ้มครรภ์แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจต่อเนื้อตัวร่างกายของฝ่ายหญิงได้เลย การที่รัฐกำหนดกฎหมายทำแท้งในมาตรานี้โดยไม่ยอมรับสิทธิส่วนบุคคลในการยุติการตั้งครรภ์หรือให้โอกาสฝ่ายหญิงได้มีสิทธิในการตัดสินใจย่อมเป็นภาระตกแก่หญิงอยู่เพียงฝ่ายเดียว หากฝ่ายหญิงมีสภาพร่างกายที่ไม่พร้อมย่อมส่งผลต่อสภาพจิตใจของแม่และมีผลเสียต่อเด็กที่จะคลอดออกมาโดยที่จะไม่ได้รับการเลี้ยงดูตามสมควรเป็นปัญหาในทางสังคมและยิ่งกรณีที่ฝ่ายหญิงอยู่ในสภาพที่ไม่พร้อมในการมีบุตรอาจส่งผลกระทบต่ออนาคต ชีวิตการเรียนการศึกษาชีวิตในการทำงาน เป็นต้น การใช้อำนาจของรัฐเกี่ยวกับความผิดในการทำแท้งตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๐๑ จึงเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลและจำกัดสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของบุคคล อันขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ประกอบกับมาตรา ๗๑ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพสูงขึ้นและช่วยเหลือสตรีให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพโดยคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศเพื่อความเป็นธรรม ประกอบกับสภาพการณ์ของโลกในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว บุคคลในสังคมมีสภาพความเป็นอยู่ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย บทกฎหมายดังกล่าวในเรื่องการคุ้มครองสิทธิสตรีเกี่ยวกับการทำแท้งใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ สมควรที่จะได้รับการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

ประเด็นที่ ๒ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ เป็นบทบัญญัติในภาค ๒ ลักษณะ ๑๐ หมวด ๓ ความผิดฐานทำให้แท้งลูก โดยมาตรา ๓๐๕ บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวในมาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ นั้น เป็นการกระทำของนายแพทย์ และ (๑) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงนั้น หรือ (๒) หญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔ ผู้กระทำไม่มีความผิด” เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติเหตุยกเว้นความผิดฐานทำให้แท้งลูกให้กับแพทย์ไว้ ๒ กรณี คือ กรณีตามมาตรา ๓๐๕ (๑) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิง หรือกรณีตามมาตรา ๓๐๕ (๒) หญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔ โดยแพทย์ผู้กระทำนั้นไม่มีความผิดหากต้องด้วยเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว

การที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ บัญญัติเหตุในการยุติการตั้งครรภ์ไว้เพียง ๒ กรณี ทั้งที่หญิงตั้งครรภ์ควรมีสิทธิในการตัดสินใจต่อร่างกายของตนเองว่าจะตั้งครรภ์ต่อไปหรือยุติการตั้งครรภ์ ซึ่งเป็นสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายใต้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของหญิงตั้งครรภ์ผู้นั้น จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิงตั้งครรภ์ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเหตุยกเว้นการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ โดยกำหนดให้แพทย์สามารถยุติการตั้งครรภ์ให้หญิงตั้งครรภ์ได้ และแพทย์ไม่มีความผิดหากเหตุที่กระทำนั้นเนื่องมาจากความจำเป็นด้วยสุขภาพของหญิง หรือหญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาทางสุขภาพและปัญหาสังคมอันจะกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณะในภายหลัง ซึ่งต่อมาได้มีข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ตามมาตรา ๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดเงื่อนไขอันเป็นเหตุยกเว้นให้แพทย์สามารถยุติการตั้งครรภ์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๑) และ (๒) ได้ หากปรากฏเหตุจากปัญหาสุขภาพทางกายหรือปัญหาสุขภาพทางจิตของหญิงตั้งครรภ์ รวมถึงปัญหาความเครียดอย่างรุนแรง หรือตรวจพบว่าทารกในครรภ์มีความพิการหรือมีความเสี่ยงสูง

ที่จะมีความพิการอย่างรุนแรง ทำให้การยุติการตั้งครรภ์ของแพทย์มีความชัดเจน และครอบคลุมถึงปัญหาด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิตของหญิงตั้งครรภ์แล้ว จึงเห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองทั้งคุณธรรมในทางกฎหมายและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของหญิงที่ตั้งครรภ์อย่างเป็นธรรม เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี และมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของสังคมและประโยชน์สาธารณะได้อย่างเหมาะสม จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิงตั้งครรภ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แต่อย่างใด

ข้อที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ไม่เท่าทันต่อสภาพการณ์และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการแพทย์ในปัจจุบันที่มุ่งเน้นการใช้ยายุติการตั้งครรภ์แทนการใช้หัตถการทางการแพทย์ และไม่คุ้มครองถึงบุคลากรทางการแพทย์อื่นที่ให้บริการภายใต้การควบคุมของแพทย์ ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ และเสนอให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ โดยให้ครอบคลุมถึงผู้อยู่ภายใต้ความควบคุมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม และให้ยุติการตั้งครรภ์ได้ หากอายุครรภ์ของหญิงนั้นไม่ถึง ๑๒ สัปดาห์ หรือการตั้งครรภ์มีผลเสียต่อจิตใจของหญิง หรือตัวอ่อนในครรภ์มีความพิการ หรือมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นโรคทางพันธุกรรม ผู้นั้นไม่มีความผิด นั้น เห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายขึ้นมาบังคับใช้เพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ กรณีตามคำร้องเป็นเพียงกรณีที่ผู้ร้องมีความเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวไม่เท่าทันต่อสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งผู้ร้องสามารถเสนอแนะหรือให้ข้อคิดเห็นต่อองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายได้ จึงมิใช่กรณีที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ ได้ แต่อย่างใด

ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗

ประเด็นที่ ๓ ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

เมื่อวินิจฉัยไว้แล้วว่า บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ย่อมมีผลให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ นับแต่วันอ่านคำวินิจฉัยและในคดีนี้วันที่ศาลรัฐธรรมนูญลงมติซึ่งเป็นวันที่ปรากฏในคำวินิจฉัยเป็นวันอ่านตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ซึ่งผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย เช่น หญิงที่ตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์สามารถอาศัยช่วงเวลาดังกล่าวไปดำเนินการยุติการตั้งครรภ์โดยปราศจากเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลา และแพทย์ที่ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ก็อาจจะไม่ได้รับความคุ้มครองอีกต่อไป ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมแห่งกรณี จึงเห็นควรอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลบังคับใช้เมื่อพ้น ๓๖๐ วัน หลังวันที่ศาลลงมติ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า และเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดเงื่อนไขและเงื่อนเวลาที่เหมาะสม ปลอดภัย และเป็นธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตและสิทธิกำหนดเจตจำนงของหญิง และคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์ที่จะเกิดมาอย่างปลอดภัย ใช้ชีวิตได้อย่างมีความสุข และไม่เป็นภาระแก่สังคมให้เป็นไปอย่างสมดุลกัน

ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แต่บทบัญญัติดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับปัญหาทางสังคมที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่มีการประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ แม้ไม่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญก็ตามแต่เนื่องจากวิทยาการทางการแพทย์ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของแพทย์ในปัจจุบันเจริญก้าวหน้าตลอดจนวิธีการรักษา หลักเกณฑ์ในมาตรา ๓๐๕ ก็ไม่ครอบคลุมถึงวิธีการทางการแพทย์ที่ก้าวหน้าและการคุ้มครองบุคลากรทางการแพทย์อื่นที่เข้าร่วมในการปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมของแพทย์ ขณะที่ปัจจุบันปัญหาการตั้งครรภ์ที่ไม่พร้อมมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งรัฐเองก็ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวว่ามีความละเอียดอ่อนและซับซ้อน จึงพยายามสร้างกลไกโดยการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เพื่อบูรณาการให้การแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ที่ไม่พร้อมและการยุติการตั้งครรภ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดระบบส่งต่อเพื่อยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการอาสารับส่งต่อเพื่อยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ที่ปลอดภัยถูกต้องตามกฎหมายและตามข้อบังคับของแพทยสภาด้วยหลักวิชาที่ทันสมัยให้กับสตรีที่ตั้งครรภ์ไม่พร้อมด้วยการใช้ยายุติการตั้งครรภ์แทนการใช้หัตถการทางการแพทย์อันเป็นการใช้วิธีการทางการแพทย์ที่ทันสมัยก้าวหน้าสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน สมควรที่รัฐจะได้ปรับปรุงบทกฎหมายที่ล้าสมัยให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ แม้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ จะไม่ขัด

หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็สมควรที่จะได้รับการปรับปรุงแก้ไขจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและความสงบสุขในสังคม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ แต่บทบัญญัติในมาตรา ๓๐๕ สมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๔๕/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๙ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น

๑. ความหมายของการทำแท้ง (Abortion)

๑.๑ ความหมายตามพจนานุกรม พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของการทำแท้งไว้ว่า หมายถึง การรีดลูกโดยมีเจตนาให้ทารกคลอดออกมาจากครรภ์ก่อนกำหนดและตาย และได้ให้ความหมายของคำว่า การรีดลูก ว่าหมายถึงการทำให้แท้งลูก

๑.๒ ความหมายในทางการแพทย์ การทำแท้งในทางการแพทย์ หมายถึง การทำให้การตั้งครรภ์สิ้นสุดลงในระยะก่อนที่เด็กสามารถมีชีวิตอยู่ได้ (Stage of Viability) ซึ่งระยะที่เด็กสามารถมีชีวิตอยู่ได้นั้นมีเกณฑ์ในการวินิจฉัยแตกต่างกันไปในแต่ละสถาบัน กรณีประเทศไทยการทำแท้งในทางการแพทย์ถือเอาการคลอดของทารกที่มีอายุครรภ์มารดาต่ำกว่า ๒๘ สัปดาห์ หรือทารกที่คลอดมีน้ำหนักน้อยกว่า ๑,๐๐๐ กรัม ไม่ว่าการคลอดนั้นทารกจะมีชีวิตอยู่หรือไม่

๑.๓ ความหมายขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization หรือ WHO) การทำแท้งตามหลักเกณฑ์ที่องค์การอนามัยโลก คือ การสิ้นสุดของการตั้งครรภ์เมื่อครรภ์อายุต่ำกว่า ๒๐ สัปดาห์ หรือเด็กมีน้ำหนักต่ำกว่า ๕๐๐ กรัม ส่วนการแท้งเมื่อครรภ์อายุ ๒๐ – ๒๗ สัปดาห์ หรือเมื่อเด็กมีน้ำหนักระหว่าง ๕๐๐ – ๙๙๙ กรัม ถือว่าเป็นการคลอดก่อนกำหนด

๒. หลักศาสนาเกี่ยวกับการทำแท้ง

๒.๑ ศาสนาพุทธ

ตามหลักพุทธศาสนา การทำแท้ง คือ การทำลายชีวิตที่ยังอยู่ในครรภ์ให้ตายไป ขณะที่ยังไม่คลอดออกมาสู่โลกภายนอก ทางพุทธศาสนามีหลักที่จะพิจารณาตัดสินในการทำแท้ง โดยใช้หลักองค์ประกอบของปาณาติบาต ๕ อย่าง โดยมีเจตนาเป็นหลัก คือ

๑) สัตว์นั้นมีชีวิต

๒) รู้ว่าสัตว์นั้นมีชีวิต

๓) มีจิตคิดจะฆ่า

๔) มีความเพียรพยายามที่จะฆ่า

๕) สัตว์นั้นตายเพราะความเพียรพยายามนั้น

หลักคำสอนทางพุทธศาสนาที่ชัดเจนเรื่องการทำแท้ง มีภาษาบาลีว่า คพฺภปาตน การทำครรภ์ให้ตกไป ถ้าภิกษุรูปใดปรุงยาให้หญิงนั้นแท้งลูก ภิกษุนั้นเป็นอาบัติปาราชิก (ขาดจากความเป็นภิกษุ ในข้อฆ่าคนตาย) ฉะนั้น การทำแท้งเท่ากับเป็นการฆ่าคน แล้วมนุษย์เกิดขึ้นในช่วงไหน ในอรรถกถาจารย์ท่านอธิบายว่า เกิดขึ้นในขณะที่มีการปฏิสนธิถือว่าเป็นมนุษย์แล้ว และปฏิสนธินั้นขณะไหน ตามหลักมหาตัณหาสังขยสูตรว่าคนที่จะเกิดขึ้นมานั้นต้องมีองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ

๑) มารดาบิดาอยู่ร่วมกัน

๒) มารดาอยู่ในวัยระดูเจริญพันธุ์

๓) คันธัพพะเข้ามาจุติ

๒.๒ ศาสนาคริสต์

ตามหลักคริสต์ศาสนาได้พูดถึงการทำลายชีวิตมนุษย์หรือฆ่าคนไว้ในบัญญัติสิบประการข้อที่ ๕ ว่า “อย่าฆ่าคน” โดยให้เหตุผลว่าชีวิตมนุษย์เป็นของพระเจ้า พระเจ้าเป็นผู้ทรงประทานให้ พระเจ้าจะทรงประทานให้มากน้อยเพียงใดแล้วแต่พระเจ้าทรงเห็นว่าดี มนุษย์ไม่มีสิทธิบั่นทอนชีวิตลงด้วยเหตุผลใดเลย การทำลายชีวิตลงทันทีไม่ว่าจะเป็นชีวิตของตนเองหรือผู้อื่นย่อมเป็นการละเมิดกรรมสิทธิ์ของพระเจ้าในเรื่องนั้น และถ้าเป็นชีวิตของผู้อื่นก็เป็นการละเมิดสิทธิที่เขาพึงมี ในฐานะ

ที่เขาได้รับชีวิตนั้นมารับผิดชอบจากพระเจ้าและในบัญญัติห้ามฆ่าคนนี้เป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่อาจยกเว้นได้เลย แต่ในเรื่องการทำแท้งซึ่งมีประเด็นถกเถียงกันว่าเป็นการทำลายชีวิตมนุษย์หรือการฆ่ามนุษย์หรือไม่นั้น ไม่มีการกล่าวไว้ในพระคัมภีร์ของศาสนาคริสต์ เพราะในสมัยนั้นที่เขียนพระคัมภีร์ยังไม่มีปัญหานี้ ต่อมาเมื่อปัญหาการทำแท้งเกิดขึ้น ก็มีการแบ่งแยกเป็นนิกาย ซึ่งแต่ละนิกายก็มีความเห็นแตกต่างกันออกไป

๒.๓ ศาสนาอิสลาม

ตามหลักศาสนาอิสลามได้กล่าวถึงชีวิตไว้ว่าชีวิตของเด็กในครรภ์มารดาได้เริ่มตั้งแต่การปฏิสนธิระหว่างเชื้ออสุจิของชายกับไข่ของหญิงและได้กล่าวถึงการทำลายชีวิตมนุษย์ไว้ว่า ชีวิตเป็นสิ่งที่ละเมิดมิได้ ต้องได้รับการคุ้มครองตั้งแต่อยู่ในครรภ์ เมื่อคลอดออกมามีความรับผิดชอบแล้วก็ได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติของศาสนา ยกเว้นการทำลายชีวิตของผู้ที่กระทำผิดจนมีโทษถึงชีวิต ศาสนาอิสลามถือว่าชีวิตเริ่มต้นแล้วตั้งแต่มีการปฏิสนธิ ยิ่งกว่านั้นศาสนาอิสลามยังถือว่าแม้แต่การคุมกำเนิดโดยไม่ก้าวไปถึงขั้นทำแท้งก็ถือว่าผิดหลักศาสนา เพราะถือว่าพระอัลลอฮ์เจ้าเป็นผู้สร้างทุกสิ่งทุกอย่าง รวมทั้งชีวิตที่จะให้มีการสืบพันธุ์กันต่อไป ในลักษณะที่ถูกต้องตามขนบธรรมเนียมประเพณี ดังนั้น ชีวิตที่เริ่มต้นจากการปฏิสนธิจึงถือว่าเป็นคำสั่งของพระเจ้าภายใต้เมตตาจิตของผู้เป็นบิดามารดา หากผู้ใดทำลายก็เป็นการละเมิดต่อพระเจ้าถือเป็นบาป

๓. กฎหมายการทำแท้งของต่างประเทศ

กฎหมายเกี่ยวกับการทำแท้งของต่างประเทศ แบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ

๓.๑ กลุ่มประเทศที่ห้ามการทำแท้งเด็ดขาด เช่น

๑) สาธารณรัฐชิลี กล่าวคือ กฎหมายอาญาสาธารณรัฐชิลี ค.ศ. ๑๘๗๔ มาตรา ๓๔๒ – ๓๔๕ บัญญัติห้ามการทำแท้ง ทุกกรณี และกฎหมายสุขภาพ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๑๙๖๗ มาตรา ๑๑๙ บัญญัติห้ามการทำแท้ง ทุกกรณีเช่นเดียวกัน

๒) สาธารณรัฐเอลซัลวาดอร์ กล่าวคือ ประมวลกฎหมายอาญา ค.ศ. ๑๙๙๗ บัญญัติให้การทำแท้งเป็นความผิดอาญาและลงโทษทั้งหญิงซึ่งทำแท้งให้ตนเองและผู้ซึ่งทำแท้งให้แก่หญิง และหากผู้ซึ่งทำแท้งให้แก่หญิงนั้นเป็นแพทย์ หรือผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพจะต้องรับโทษหนักขึ้นโดยไม่มีเหตุอนุญาตให้ทำแท้งโดยชอบด้วยกฎหมาย

๓.๒ กลุ่มประเทศที่อนุญาตให้ทำแท้งแบบมีเงื่อนไข เช่น

๑) นิวซีแลนด์ กล่าวคือ ประมวลกฎหมายอาญา ค.ศ. ๑๙๗๗ บัญญัติอนุญาตให้ทำแท้งได้ในช่วงของ ๒๐ สัปดาห์แรกของการตั้งครรภ์ ภายใต้เงื่อนไขเหตุดังต่อไปนี้

(๑) หากการตั้งครรภ์ต่อไปจะมีผลเป็นอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต หรือสุขภาพกายและใจของหญิงตั้งครรภ์

(๒) หากการตั้งครรภ์นั้นมีความเสี่ยงว่าทารกในครรภ์มารดาจะคลอดออกมาผิดปกติหรือพิการ

(๓) หากการตั้งครรภ์นั้นเกิดขึ้นจากการกระทำผิดอาญาหรือการมีเพศสัมพันธ์กับบุคคลร่วมสายโลหิต

๒) ราชอาณาจักรสเปน กล่าวคือ กฎหมายทำแท้ง ค.ศ. ๑๙๘๕ บัญญัติให้การทำแท้งชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขเหตุดังต่อไปนี้

(๑) การตั้งครรภ์นั้นมีความเสี่ยงร้ายแรงต่อสุขภาพกายและจิตใจของหญิงตั้งครรภ์โดยมีแพทย์รับรองมากกว่า ๑ คน และการทำแท้งได้โดยแพทย์ที่มีคุณวุฒิและความเชี่ยวชาญในการทำแท้ง

(๒) การตั้งครรภ์เกิดจากการถูกข่มขืนโดยเมื่ออายุครรภ์ไม่เกิน ๑๒ สัปดาห์

(๓) หากมีเหตุอันเชื่อว่าเมื่อทารกคลอดออกมาแล้วจะได้รับความทุกข์ทรมานจากความบกพร่องทางร่างกายและจิตใจอย่างรุนแรง โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องดำเนินการทำแท้งเมื่ออายุครรภ์ไม่เกิน ๒๒ สัปดาห์ โดยมีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญของโรงพยาบาลหรือศูนย์สุขภาพหรือสถานประกอบการเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากรัฐจำนวน ๒ คนรับรอง

๓.๓ กลุ่มประเทศที่อนุญาตให้ทำแท้งตามคำร้องขอ เช่น

๑) สหรัฐอเมริกา กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาประกอบด้วย ๕๐ มลรัฐ แต่ละมลรัฐมีกฎหมายทำแท้งที่แตกต่างกัน โดยมีศาลสูงของแต่ละมลรัฐเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิพากษา ปัจจุบันการทำแท้งในสหรัฐอเมริกาสามารถกระทำได้ทุกรัฐโดยการร้องขอก่อนที่ทารกในครรภ์จะแสดงความมีชีวิต หากทารกในครรภ์แสดงความมีชีวิตแล้ว รัฐอาจห้ามการทำแท้งได้และถือว่าเป็นความผิด ยกเว้นกรณีจำเป็นต้องกระทำเพื่อความปลอดภัยและสุขภาพร่างกายของหญิงตั้งครรภ์ กรณีเกิดจากการกระทำความผิดฐานข่มขืนหรือการร่วมประเวณีระหว่างชายหญิงที่มีบิดามารดาเดียวกันและกรณีสุขภาพทารกในครรภ์และกรณีเหตุผลทางเศรษฐกิจและสังคม

๒) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวคือ กฎหมายทำแท้งระดับสหพันธ์ ค.ศ. ๑๙๗๕ บัญญัติให้การทำแท้งของแพทย์และได้รับความยินยอมจากหญิงตั้งครรภ์ต้องกระทำภายใน ๑๒ สัปดาห์แรกของการตั้งครรภ์จึงจะไม่เป็นความผิด ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้วินิจฉัยเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๗๕ ตามที่มลรัฐ Baden-Wurttemberg ได้ยื่นฟ้อง

โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๔๙ มาตรา ๒ วรรคสอง เพราะการยกเว้นโดยใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเวลา (Fristenregelung) ถือว่าปราศจากเหตุผลที่จะพิจารณาได้ตามรัฐธรรมนูญอย่างสิ้นเชิง ปัจจุบันการทำแท้งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสามารถกระทำได้ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการทำแท้ง แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๑๙๗๖ โดยเหตุผลทางการแพทย์ เหตุผลทางด้านอาชญากรรม เหตุผลทางด้านเด็กและเหตุผลทางด้านสังคม

๔ องค์การสหประชาชาติ (The United Nations) ได้แบ่งเหตุผลที่กฎหมายอนุญาตให้ทำแท้งได้ แบ่งออกเป็น ๗ กรณี คือ

๔.๑ เพื่อคุ้มครองชีวิตของมารดา (To save life of the woman)

๔.๒ เพื่อคุ้มครองสุขภาพของมารดา (To preserve physical health)

๔.๓ เพื่อคุ้มครองสุขภาพจิตของมารดา (To preserve mental health)

๔.๔ เพื่อป้องกันการด้อยค่าของทารก (Foetal Impairment)

๔.๕ เพื่อเหตุผลทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic or Social reasons)

๔.๖ การตั้งครรภ์เกิดจากการข่มขืนและมีเพศสัมพันธ์ระหว่างพี่น้องร่วมสายโลหิต (Rape or Incest)

๔.๗ เมื่อมีคำร้องขอของหญิงตั้งครรภ์ (Available on request)

พิจารณาแล้วเห็นว่า การนำหลักคำสอนศาสนา หลักกฎหมายการทำแท้งของต่างประเทศและหลักขององค์การสหประชาชาติ มาใช้กับสังคมใดต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมและค่านิยมของสังคมนั้น ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ มีเจตนารมณ์เพื่อบัญญัติหลักแห่งความเสมอภาคของบุคคลและห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย เพศชายและเพศหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่อย่างไรก็ดีหลักความเสมอภาคและห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมดังกล่าวเป็นหลักการที่เป็นพื้นฐานของความยุติธรรมซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่เป็นสาระสำคัญคือ จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๘ มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการรับรองและกำหนดหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลอย่างสมบูรณ์ ด้วยเหตุที่ทั้งชีวิตและร่างกายเป็นสิ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิด ดังนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องไม่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น ๆ ด้วย

เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งหมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดและประมวลกฎหมาย สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ มีเจตนารมณ์ที่กำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมายภายใต้แนวคิดที่ว่า ไม่ควรมีกฎหมายเกินความจำเป็นโดยการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายและสร้างหลักประกันให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายและเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจ

ประเด็นที่ ๑ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

เห็นว่า การยุติการตั้งครรภ์เป็นปัญหาทั้งทางสังคม ทางการแพทย์ และทางกฎหมายที่มีความละเอียดอ่อน อีกทั้งเป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมและศีลธรรม การที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้การยุติการตั้งครรภ์ถือว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษให้เป็นความผิดทางอาญาของหญิงเพียงฝ่ายเดียวที่ทำให้ตนเองแท้งลูกหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก เนื่องจากมีเจตนารมณ์และคุณธรรมทางกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองชีวิตในครรภ์โดยเห็นถึงคุณค่าของชีวิตมนุษย์ว่าเป็นสิ่งที่สูงค่ายิ่งโดยไม่อาจมีสิ่งใดเทียบเคียงได้ และเห็นถึงความสำคัญของชีวิตมนุษย์ตั้งแต่เมื่อได้ปฏิสนธิโดยไม่จำต้องพิจารณาถึงระยะเวลาของอายุครรภ์และพัฒนาการที่แตกต่างของทารกในครรภ์ในแต่ละช่วงเวลา แม้ตัวอ่อนในครรภ์มารดาจะต้องพึ่งมารดาเพื่อดำรงชีวิตแต่ก็เป็นสิ่งมีชีวิตที่แยกจากมารดา ซึ่งผู้เป็นมารดาย่อมมีหน้าที่ต้องพิทักษ์รักษาทารกในครรภ์ไว้ไม่ต่างจากการรักษาชีวิตของตนด้วยเช่นกัน **เมื่อสิทธิในการมีชีวิตของทารกในครรภ์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญและมีความเกี่ยวเนื่องกับคุณค่าความเป็นมนุษย์โดยตรง สิทธิในการมีชีวิตของทารกในครรภ์จึงควรได้รับความคุ้มครองและรับรองไว้ตามหลักศาสนา หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และตามกฎหมาย และหากมีการอนุญาตให้ยุติการตั้งครรภ์ได้ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ สังคม หรือปราศจากข้อยกเว้นย่อมต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การให้นำระยะเวลาของอายุครรภ์มาเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตให้หญิงยุติการตั้งครรภ์ได้ก็อาจจะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทำลายชีวิตมนุษย์ โดยให้หญิงและแพทย์สามารถใช้เงื่อนไขดังกล่าวยุติการตั้งครรภ์ได้อย่างเสรี** ดังนั้น บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ที่บัญญัติว่า หญิงใดทำให้ตนเองแท้งลูก หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก ต้องระวางโทษจำคุกและโทษปรับด้วยนั้น จึงเป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมายอาญาที่มุ่งคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์ คุณธรรมทางกฎหมาย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม นอกจากนี้ การกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ เป็นกรณีที่จะเกิดขึ้นเฉพาะ

สำหรับบุคคลที่เป็นหญิงเพราะโดยธรรมชาติของหญิงเท่านั้นที่สามารถยุติการตั้งครรภ์ได้ **อีกทั้งการตั้งครรภ์ยังเป็นกรณีที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างชายกับหญิง การที่จะให้ชายที่มีความสัมพันธ์กับหญิงซึ่งเป็นต้นเหตุทำให้หญิงตั้งครรภ์ต้องรับโทษและมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรมด้วยนั้น ย่อมไม่สอดคล้องต่อกฎเกณฑ์ตามธรรมชาติ แต่หากเป็นกรณีที่ชายซึ่งมีความสัมพันธ์กับหญิงและเป็นเหตุทำให้หญิงตั้งครรภ์ผู้นั้นต้องยุติการตั้งครรภ์หรือไม่สามารถตั้งครรภ์ต่อไปได้ ชายผู้นั้นก็อาจถูกลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญาในฐานะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๒ และมาตรา ๓๐๓ บัญญัติไว้**

ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ เป็นบทบัญญัติที่มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และมิได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิงตั้งครรภ์จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

ประเด็นที่ ๒ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเหตุยกเว้นการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ โดยกำหนดให้แพทย์สามารถยุติการตั้งครรภ์ให้หญิงตั้งครรภ์ได้ และแพทย์ไม่มีความผิดหากเหตุที่กระทำนั้นเนื่องมาจากความจำเป็นด้วยสุขภาพของหญิง หรือหญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาทางสุขภาพและปัญหาสังคมอันจะกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณะในภายหลัง ต่อมาได้มีข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ตามมาตรา ๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดเงื่อนไขอันเป็นเหตุยกเว้นให้แพทย์สามารถยุติการตั้งครรภ์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๑) และ (๒) ได้ หากปรากฏเหตุจากปัญหาสุขภาพทางกายหรือปัญหาสุขภาพทางจิตของหญิงตั้งครรภ์ รวมถึงปัญหาความเครียดอย่างรุนแรง หรือตรวจพบว่าทารกในครรภ์มีความพิการหรือมีความเสี่ยงสูงที่จะมีความพิการอย่างรุนแรง ทำให้การยุติการตั้งครรภ์ของแพทย์มีความชัดเจน และครอบคลุมถึงปัญหาด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิตของหญิงตั้งครรภ์แล้ว **จึงเห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองทั้งคุณธรรมในทางกฎหมายและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของหญิงที่ตั้งครรภ์อย่างเป็นธรรมเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี และมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของสังคมและประโยชน์สาธารณะได้อย่างเหมาะสม จึงไม่เป็นการเลือก**

ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิงตั้งครรภ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แต่อย่างใด นอกจากนั้นเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายขึ้นมาบังคับใช้เพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ กรณีตามคำร้องเป็นเพียงกรณีที่ผู้ร้องมีความเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวไม่เท่าทันต่อสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งผู้ร้องสามารถเสนอแนะหรือให้ข้อคิดเห็นต่อองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายได้ จึงมิใช่กรณีที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ ได้แต่อย่างใด

ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗

ประเด็นที่ ๓ ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

เห็นว่า แม้ว่าบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๕ จะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็สมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพ และเพื่อเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์และคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของหญิงยุติการตั้งครรภ์ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า และเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดเงื่อนไขและเงื่อนเวลาที่เหมาะสม ปลอดภัยและเป็นธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตและสิทธิกำหนดเจตจำนงของหญิง และคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์ที่จะเกิดมาอย่างปลอดภัย ใช้ชีวิตได้อย่างมีความสุข และไม่เป็นภาระแก่สังคมให้เป็นไปอย่างสมดุลกัน ทั้งเป็นไปโดยคำนึงถึงแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่เป็นการกระทำเพื่อการรักษา (Medical treatment) ทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิตให้แก่หญิง ซึ่งแพทย์มีอำนาจกระทำได้ภายใต้ข้อบังคับแพทยสภาและจรรยาบรรณแพทย์ โดยไม่ถือเป็นการกระทำความผิดทางอาญาให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น **จึงเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ วรรคหนึ่ง (๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ วรรคหนึ่ง (๒) หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญ**

กำหนด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นองค์กรผู้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ดังกล่าวต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๔๕/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๙ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

ประเด็นที่สาม ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือ

สังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกายจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๑๓ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๒. ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๓๐๑ หญิงใดทำให้ตนเองแท้งลูก หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๐๒ ผู้ใดทำให้หญิงแท้งลูกโดยหญิงนั้นยินยอม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำนั้นเป็นเหตุให้หญิงรับอันตรายสาหัสอย่างอื่นด้วย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำนั้นเป็นเหตุให้หญิงถึงแก่ความตาย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท

มาตรา ๓๐๓ ผู้ใดทำให้หญิงแท้งลูกโดยหญิงนั้นไม่ยินยอม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำนั้นเป็นเหตุให้หญิงรับอันตรายสาหัสอย่างอื่นด้วย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

ถ้าการกระทำนั้นเป็นเหตุให้หญิงถึงแก่ความตาย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท

มาตรา ๓๐๔ ผู้ใดเพียงแต่พยายามกระทำความผิดตามมาตรา ๓๐๑ หรือมาตรา ๓๐๒ วรรคแรก ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

มาตรา ๓๐๕ ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวในมาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ นั้น เป็นการกระทำของนายแพทย์ และ

(๑) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงนั้น หรือ

(๒) หญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔

ผู้กระทำไม่มีความผิด

๓. ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ ตามมาตรา ๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๕ การยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ ตามมาตรา ๓๐๕ (๑) แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้เป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้

(๑) เป็นกรณีที่จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากปัญหาสุขภาพทางกายของหญิงมีครรภ์ หรือ

(๒) เป็นกรณีที่จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากปัญหาสุขภาพทางจิตของหญิงมีครรภ์ ซึ่งจะต้องได้รับการรับรองหรือเห็นชอบจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่มิใช่ผู้กระทำการยุติการตั้งครรภ์ อย่างน้อยหนึ่งคน

ในกรณีที่หญิงนั้นมีความเครียดอย่างรุนแรง เนื่องจากพบว่าทารกในครรภ์มีหรือมีความเสี่ยงสูงที่จะมีความพิการอย่างรุนแรง หรือเป็นหรือมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นโรคพันธุกรรมอย่างรุนแรง เมื่อหญิงนั้นได้รับการตรวจวินิจฉัยและการปรึกษาแนะนำทางพันธุศาสตร์ (genetic counseling) และมีการลงนามรับรองในเรื่องดังกล่าวข้างต้น โดยผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่มิใช่ผู้กระทำการยุติการตั้งครรภ์อย่างน้อยหนึ่งคน ให้ถือว่าหญิงมีครรภ์นั้นมีปัญหาสุขภาพจิตตาม (๒)

ทั้งนี้ ต้องมีข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ที่ชัดเจนว่าหญิงนั้นมีปัญหาสุขภาพทางกายหรือทางจิตและต้องมีการบันทึกการตรวจและวินิจฉัยโรคไว้ในเวชระเบียนเพื่อเป็นหลักฐาน

ข้อ ๖ การยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ ตามมาตรา ๓๐๕ (๒) แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้น ต้องมีหลักฐานหรือข้อเท็จจริงอันควรเชื่อได้ว่า หญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๕ (๒) แห่งประมวลกฎหมายอาญา

๔. พระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. ๒๕๕๙

มาตรา ๕ วัยรุ่นมีสิทธิตัดสินใจด้วยตนเอง และมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารและความรู้ ได้รับการบริการอนามัยการเจริญพันธุ์ ได้รับการรักษาความลับและความเป็นส่วนตัว ได้รับการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเสมอภาคและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และได้รับสิทธิอื่นใดที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และเพียงพอ

ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องเป็นแพทย์ในเครือข่ายแพทย์อาสาเพื่อยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ตามกฎหมายและข้อบังคับแพทยสภา ให้กับวัยรุ่นที่ท้องไม่พร้อมและเป็นคณะกรรมการจัดระบบส่งต่อเพื่อยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัย ซึ่งผู้ร้องถูกเจ้าพนักงานจับกุมและแจ้งข้อกล่าวหาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๒ และนำไปสู่การจับกุมและแจ้งข้อกล่าวหาต่อหญิงผู้เข้ารับบริการยุติการตั้งครรภ์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ต่อมาผู้ร้องได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินคดีแก่ผู้ร้องตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๒ มีสาเหตุโดยตรงมาจากการที่ผู้ร้องทำให้หญิงแท้งลูกโดยหญิงนั้นยินยอมอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ผู้ร้องจึงเห็นว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ลงโทษแต่เฉพาะหญิงผู้ทำแท้งแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ชายซึ่งมีความสัมพันธ์กับฝ่ายหญิงกลับไม่ต้องรับผิดและถูกลงโทษด้วย จึงไม่เสมอภาคกันในทางกฎหมายตาม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ และผู้ร้องไม่ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ เนื่องจากไม่ยกเว้นการกระทำของนายแพทย์กรณีการใช้สิทธิของหญิงในการยุติการตั้งครรภ์โดยปลอดภัย บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ ในคดีนี้ผู้ร้องจึงเป็นบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้โดยผู้ร้องเห็นว่าการละเมิดดังกล่าวเป็นผลจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๕ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า

ประเด็นที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่าปัญหาการทำแท้งหรือที่เรียกในปัจจุบันว่า การยุติการตั้งครรภ์เป็นประเด็นสำคัญที่เป็นปัญหามานานหลายสิบปีแล้ว ในกรณีนี้ สังคมมีหลายแนวความคิดที่ขัดแย้งกัน แต่สามารถสรุปได้เป็นแนวความคิด ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ โดยกลุ่มแรก สนับสนุนสิทธิในการมีชีวิตของตัวอ่อนหรือทารก โดยเห็นว่าชีวิตของตัวอ่อนหรือทารกมีคุณค่าเทียบเท่ากับบุคคลคนหนึ่ง มีสิทธิที่จะมีชีวิตในอนาคต ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ศาสนาส่วนใหญ่ในโลกก็มีแนวคิดเชื่อว่า การเป็นมนุษย์เริ่มตั้งแต่การปฏิสนธิในท้องของผู้หญิง ไม่ควรทำลายสิทธิในการมีชีวิตของตัวอ่อนหรือทารก ทั้งศาสนาพุทธถือว่าเป็นการฆ่าสัตว์ตัดชีวิตเป็นบาปละเมิดศีลข้อแรก เป็นปัญหาในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรมประเพณีของสังคม อีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มที่สนับสนุนการทำแท้งหรือการยุติการตั้งครรภ์ที่ไม่พึงประสงค์ โดยเห็นว่า ผู้หญิงมีสิทธิในร่างกายตนเองอย่างสมบูรณ์ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ดังนั้น ผู้หญิงมีสิทธิที่จะกำหนดว่าจะให้การตั้งครรภ์ดำรงอยู่ต่อไปหรือให้สิ้นสุดก็ได้ และเห็นว่าตัวอ่อนหรือทารกในครรภ์มารดาไม่น่าจะมีสภาวะเป็นบุคคล ยังไม่อาจดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยตนเองอย่างอิสระนอกครรภ์มารดา ยังไม่อาจมีสิทธิใด ๆ ที่จะเรียกร้อง แต่เป็นเรื่องสุขภาพของผู้หญิงและไม่เป็นการทำบาป นอกจากนี้ถึงแม้จะถือว่าตัวอ่อนหรือทารกในครรภ์เป็นบุคคลสมบูรณ์แล้วก็ตาม ก็ยังไม่มีสิทธิเทียบเท่าสิทธิของผู้หญิงที่เป็นเจ้าของเนื้อตัวร่างกายของตนเอง

การทำแท้งหรือยุติการตั้งครรภ์ ที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดนั้น ทำให้หญิงที่ตั้งครรภ์อันไม่พึงประสงค์ต้องหลบซ่อนใช้บริการทำแท้งจากหมอเถื่อนและเกิดปัญหาด้านสุขภาพได้รับอันตรายต่อ

สุขภาพถึงแก่ชีวิต พิการ เกิดปัญหาสุขภาพทั้งกายและจิตใจได้รับอันตรายจากภาวะแทรกซ้อนจากการทำแท้งเถื่อนเป็นจำนวนมาก ทั้งทำให้เกิดปัญหาทางสังคมเมื่อหญิงคลอดบุตรออกมาโดยไม่ประสงค์ที่จะมีบุตร ไม่มีความพร้อมที่จะเลี้ยงดูเกิดปัญหาการฆ่าทารกหรือทิ้งทารกแรกคลอดตามสถานที่ต่าง ๆ เด็กไม่ได้รับการเลี้ยงดูที่ดีอย่างเพียงพอทำให้เกิดภาระปัญหาต่อสังคมเป็นอันมาก ในสังคมเดียวกันช่วงระยะเวลาหนึ่งอาจจะห้ามมิให้ทำแท้งโดยเด็ดขาดไม่มีข้อยกเว้น แต่เมื่อกาลเวลาเปลี่ยนแปลงไปความเห็นของสังคมอาจยอมรับและเห็นความจำเป็นในการทำแท้ง ในประเทศไทยแต่เดิมกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ ไม่มีบทบัญญัติอนุญาตให้ทำแท้งได้โดยเด็ดขาด ต่อมาเมื่อมีประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๐๐ บัญญัติให้การทำแท้งมีความผิดตามมาตรา ๓๐๑ ถึงมาตรา ๓๐๓ โดยกฎหมายมีความประสงค์ที่จะคุ้มครองทารกในครรภ์ของมารดาเป็นสำคัญ แต่มีบทบัญญัติมาตรา ๓๐๕ อนุญาตให้ทำแท้งได้ในบางกรณี

จึงมีข้อที่จะต้องพิจารณาว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ หรือไม่ โดยที่มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคล ได้บัญญัติหลักความเท่าเทียมกันของบุคคล การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้ โดยที่หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานซึ่งมีสาระสำคัญของหลักความเสมอภาค ได้แก่หลักการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ การกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ เป็นกรณีที่จะเกิดขึ้นเฉพาะสำหรับบุคคลที่เป็นหญิง สิ่งที่มีสาระสำคัญในกรณีนี้ คือ หญิง เพราะโดยธรรมชาติของหญิงเท่านั้นที่สามารถตั้งครรภ์และยุติการตั้งครรภ์ได้ อีกทั้งการตั้งครรภ์ยังเป็นกรณีที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างชายกับหญิง ชายและหญิงจึงมีสภาพร่างกายที่แตกต่างกัน จึงต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน (ชาย) ให้แตกต่างกัน จะปฏิบัติให้เหมือนกันมิได้ การที่จะให้ชายที่มีความสัมพันธ์กับหญิงซึ่งเป็นต้นเหตุทำให้หญิงตั้งครรภ์ต้องรับโทษและมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรมด้วยนั้นจึงเป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกัน ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลโดยเฉพาะเพศชาย

อย่างไรก็ตาม ชายซึ่งมีความสัมพันธ์กับหญิงและเป็นเหตุทำให้หญิงตั้งครรภ์หรือต้องยุติการตั้งครรภ์ ชายผู้นั้นก็อาจถูกลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญาในฐานะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๒ และมาตรา ๓๐๓ บัญญัติไว้ ดังนั้น การที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้ลงโทษหญิงที่ทำให้ตนเองแท้งลูก หรือยอมให้คนอื่นทำให้ตนแท้งลูก จึงเป็นกรณีที่ไม่อาจกำหนดโทษในความผิดฐานทำแท้งแก่ชายตามบทบัญญัติของมาตรานี้ได้ บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ จึงเป็นบทบัญญัติที่มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ แต่อย่างไร

มีข้อที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ หรือไม่ โดยที่มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย” พิจารณาแล้วเห็นว่า สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมายถึง รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่บุคคลใดในอันที่จะกระทำการใด ไม่กระทำการใด ทั้งก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้องค์กรของรัฐเข้าแทรกแซงสิทธิของบุคคลนั้นด้วย และในบางกรณีก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดด้วย ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญนี้จึงมีผลผูกพันองค์กรรัฐผู้ใช้อำนาจต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญด้วย ส่วนเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย จึงหมายถึงบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการกระทำการหรือไม่กระทำการใดในชีวิตและร่างกายของตนเอง โดยที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ เป็นบทบัญญัติให้การทำแท้งเป็นความผิดตามกฎหมาย เห็นได้ว่า กฎหมายมีความประสงค์ที่จะคุ้มครองทารกในครรภ์ของมารดา จึงเป็นการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตของตัวอ่อนหรือทารกฝ่ายเดียวอย่างสิ้นเชิงมากกว่าคำนึงถึงสิทธิของหญิงในการจัดการกับร่างกายของตนเอง โดยที่ปัจจุบันไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้ทารกในครรภ์มีสถานะเป็นบุคคลเมื่ออายุครรภ์เท่าใด ตัวอ่อนที่ปฏิสนธินั้นจะเติบโตเป็นทารกเมื่ออายุครรภ์เท่าใด กรณีเป็นปัญหาที่ฝ่ายนิติบัญญัติสมควรบัญญัติกฎหมายกำหนดสถานะของทารกในครรภ์มารดาต่อไป เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างการคุ้มครองสิทธิของทารกตั้งแต่เริ่มปฏิสนธิในครรภ์มารดาผู้ใดจะละเมิดมิได้ กับการคุ้มครองสิทธิของหญิงที่มีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายตนเองแล้ว การจำกัดสิทธิของหญิงตั้งครรภ์ในการที่จะพึงประสงค์ให้การตั้งครรภ์ดำรงอยู่ต่อไปหรือไม่ จึงเป็นมาตรการที่กฎหมายบัญญัติมาใช้บังคับกับหญิงที่กระทบสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของหญิงเกินความจำเป็น จึงไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็นที่มาตรการนั้นจะต้องกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้น้อยที่สุด

ไม่เป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วนที่ได้รับการยอมรับว่า เป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีค่าบังคับเท่ากับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

ประเด็นที่สอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ เป็นบทบัญญัติในภาค ๒ ลักษณะ ๑๐ หมวด ๓ ความผิดฐานทำให้แท้งลูก โดยมาตรา ๓๐๕ บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวในมาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ นั้น เป็นการกระทำของนายแพทย์ และ (๑) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงนั้น หรือ (๒) หญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔ ผู้กระทำไม่มีความผิด” เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติเหตุยกเว้นความผิดฐานทำให้แท้งลูกให้กับแพทย์ไว้ ๒ กรณี คือ กรณีตามมาตรา ๓๐๕ (๑) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิง หรือกรณีตามมาตรา ๓๐๕ (๒) หญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔ โดยแพทย์ผู้กระทำนั้นไม่มีความผิดหากต้องด้วยเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ บัญญัติเหตุยกเว้นให้แพทย์สามารถยุติการตั้งครรภ์ให้หญิงตั้งครรภ์ได้ใน ๒ กรณี โดยแพทย์ผู้กระทำนั้นไม่มีความผิดฐานทำให้หญิงตั้งครรภ์แท้งลูกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ แม้ต่อมาจะมีข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ตามมาตรา ๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘ มาใช้บังคับ เพื่อกำหนดเงื่อนไขในการยุติการตั้งครรภ์โดยแพทย์ที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๑) และ (๒) ก็ตาม แต่ข้อบังคับดังกล่าวก็เป็นเพียงการขยายความบทบัญญัติของมาตรา ๓๐๕ (๑) และ (๒) ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น เนื่องจากข้อบังคับของแพทยสภาเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าประมวลกฎหมายอาญา จึงไม่อาจขัดหรือแย้งหรือขยายความบทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของแพทย์ การกำหนดเหตุอันเป็นการยกเว้นให้แก่แพทย์เพื่อยุติการตั้งครรภ์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ไว้เพียง ๒ กรณี ดังกล่าว ทำให้หญิงตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์บางคนเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ที่จะสามารถทำแท้งได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หญิงตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์เพราะสาเหตุอื่น เช่น ฐานะยากจน อยู่ในวัยศึกษาเล่าเรียน ไม่สามารถทำแท้งได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และในระหว่างกลุ่มหญิงที่ไม่สามารถทำแท้งได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

หากมีฐานะยากจนจะต้องทำแท้งเถื่อนในประเทศและมีความผิด แต่หากมีฐานะดีก็สามารถเดินทางไปทำแท้งในประเทศที่อนุญาตให้ทำแท้งได้โดยชอบด้วยกฎหมายโดยไม่มีความผิด ทำให้ประมวลกฎหมายอาญามาตรานี้ ไม่มีความเสมอภาคเป็นกฎหมายที่เลือกปฏิบัติเพราะไม่สามารถใช้บังคับกับหญิงตั้งครรภ์ในสังคมไทยได้ทุกคนให้เท่าเทียมกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อความในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๑) ที่บัญญัติว่า “จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงนั้น” การกระทำของแพทย์ที่จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพหญิงนั้น เป็นการรักษาทางการแพทย์ แพทย์มิได้มีเจตนาที่จะทำให้หญิงแท้งลูกตามความหมายในมาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ แต่อย่างใด เจตนาที่แท้จริงในการกระทำเป็นการรักษาทางการแพทย์ซึ่งแพทย์มีอำนาจหน้าที่และมาตรฐานในการรักษาอยู่แล้ว กรณีจำเป็นเนื่องจากสุขภาพแสดงว่าหญิงจะตั้งครรภ์ต่อไปไม่ได้แล้ว เพราะปัญหาสุขภาพ จึงต้องยุติการตั้งครรภ์เป็นเจตนารักษาสุขภาพอันจำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพหญิงจึงเป็นการรักษาโรคมิใช่เจตนากระทำความผิดตามมาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดว่า “ผู้กระทำไม่มีความผิด” ทำให้แพทย์อาจถูกดำเนินคดีต่อศาลแล้ว แพทย์ต้องพิสูจน์การกระทำของตนในชั้นศาล บทบัญญัตินี้จึงเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพเพราะแพทย์ซึ่งแม้กระทำการรักษาตามมาตรฐานวิชาชีพของแพทย์เพื่อรักษาสุขภาพหญิงแล้ว ยังต้องคอยกังวลต่อการถูกดำเนินคดี ส่วนประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๐๕ (๒) การพิจารณาว่าหญิงถูกกระทำผิดตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ เป็นข้อเท็จจริงที่สามารถพิสูจน์ได้ตั้งแต่เกิดการกระทำความผิด แต่เนื่องจากการกำหนดให้เป็นความผิด แพทย์หลายรายจึงไม่กล้าดำเนินการให้โดยเกรงว่าจะต้องพิสูจน์ตามข้อกฎหมายเสียก่อนเป็นกรณีหญิงถูกข่มขืนกระทำชำเรา (ตามมาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๗๗) ต้องมีการแจ้งความทำเป็นคดีซึ่งเป็นการบังคับให้หญิงต้องเปิดพฤติกรรมที่ตนถูกกระทำทางเพศต่อสาธารณะซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้หญิงอันเป็นการกดขี่ข่มเหงและไม่คำนึงถึงสภาพจิตใจอย่างรุนแรงของหญิงโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ มาตรา ๓๐๕ (๒) ก็มิใช่กฎหมายจะให้ยุติการตั้งครรภ์เฉพาะกรณีหญิงถูกข่มขืนกระทำชำเราเท่านั้น แม้หญิงยินยอม (มาตรา ๒๘๒) หรืออายุไม่เกิน ๑๕ ปี แพทย์ย่อมทำแท้งให้ได้โดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ แต่เมื่อยังมีความผิดฐานทำแท้งอยู่แพทย์จึงไม่กล้าทำเพราะกลัวถูกจับดำเนินคดี ส่งผลให้ผู้หญิงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและยุติการตั้งครรภ์ที่ไม่พร้อมได้อย่างปลอดภัย ทั้งสองกรณีเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ให้แก่แพทย์จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นการเพิ่มภาระเกินสมควรแก่เหตุ ย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการดำรงชีพหรือประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง จึงไม่มีกรณีที่ขัดต่อมาตรา ๗๗

ประเด็นที่สาม ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

เมื่อวินิจฉัยไว้แล้วว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ย่อมมีผลให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ นับแต่วันอ่านคำวินิจฉัยและในคดีนี้วันที่ศาลรัฐธรรมนูญลงมติซึ่งเป็นวันที่ปรากฏในคำวินิจฉัยเป็นวันอ่านตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ซึ่งผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย เช่น หญิงที่ตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์สามารถอาศัยช่วงเวลาดังกล่าวไปดำเนินการยุติการตั้งครรภ์โดยปราศจากเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลา และแพทย์ที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๓๐๕ ก็อาจจะไม่ได้รับความคุ้มครองอีกต่อไป ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมแห่งกรณี จึงเห็นควรอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ กำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันหลังวันที่ศาลลงมติ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า และเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดเงื่อนไขและเงื่อนเวลาที่เหมาะสม ปลอดภัย และเป็นธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิต สุขภาพ และสิทธิกำหนดเจตจำนงของหญิง และคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์ที่จะเกิดมาอย่างปลอดภัย ใช้ชีวิตได้อย่างมีความสุข และไม่เป็นภาระแก่สังคมให้เป็นไปอย่างสมดุลกัน ทั้งเป็นไปโดยคำนึงถึงแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่เป็นการกระทำเพื่อการรักษา (Medical treatment) ทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิตให้แก่หญิง ซึ่งแพทย์มีอำนาจกระทำได้ภายใต้ข้อบังคับของแพทยสภาและจรรยาบรรณแพทย์โดยไม่ถือเป็นการกระทำความผิดทางอาญาให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ มีผลใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ อย่างไรก็ตาม อาศัยความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ โดยให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลลงมติ

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๔๕/๒๕๖๑**

วันที่ ๑๙ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

ประเด็นที่สาม ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

สำหรับประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิบุคคลและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยเป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะของการกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดถือว่าเป็นความผิด และกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดตามโทษทางอาญาที่กำหนดไว้ โดยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ เป็นบทบัญญัติในภาค ๒ ลักษณะ ๑๐ หมวด ๓ ความผิดฐานทำให้แท้งลูก ซึ่งมาตราดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์ โดยบัญญัติลงโทษหญิงเพียงฝ่ายเดียวที่ทำให้ตนเองแท้งลูก หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก เป็นความผิดทางอาญา

การยุติการตั้งครรภ์เป็นปัญหาทั้งทางสังคม ทางการแพทย์ และทางกฎหมายที่มีความละเอียดอ่อน รวมทั้งเป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมและศีลธรรม ในประเทศไทยการยุติการตั้งครรภ์ถือว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษให้เป็นความผิดทางอาญาของหญิงเพียงฝ่ายเดียวที่ทำให้ตนเองแท้งลูกหรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนเองแท้งลูก ทั้งนี้ ด้วยเหตุจากความผิดฐานทำให้แท้งลูกมีเจตนารมณ์และคุณธรรมทางกฎหมายที่ต้องการคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์ โดยเห็นถึงความสำคัญและคุณค่าของชีวิตมนุษย์ที่กำลังจะเกิดมา แต่เนื่องจากรากฐานของสังคมไม่ได้ขึ้นอยู่กับการเห็นคุณค่าของชีวิตมนุษย์เพียงเท่านั้น แต่ยังต้องมีปัจจัยอื่น ๆ ที่สำคัญเป็นรากฐานของสังคมประกอบด้วย เช่นเดียวกับการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตของทารกในครรภ์ (Right to life) หากมุ่งคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์แต่เพียงอย่างเดียวโดยมิได้พิจารณาและคุ้มครองถึงสิทธิของหญิงตั้งครรภ์อันมีมาก่อนสิทธิของทารกในครรภ์ก็เป็นสิ่งที่อาจส่งผลกระทบให้หญิงไม่ได้รับความเป็นธรรม และถูกลิดรอนหรือจำกัดสิทธิในความเป็นส่วนตัวของหญิง (Right to privacy) ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่เป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่บุคคลย่อมมีเสรีภาพที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดต่อชีวิตและร่างกายของตนได้ตราบเท่าที่การกระทำนั้นไม่ไปรบกวนหรือล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่น รวมทั้งยังส่งผลกระทบไปถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของหญิงตั้งครรภ์ (Right of self-determination) ที่ครอบคลุมไปถึงการตัดสินใจของหญิงว่าจะยุติการตั้งครรภ์หรือตั้งครรภ์ต่อไปอีกด้วย ในการคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์และสิทธิของหญิงตั้งครรภ์ให้มีความสมดุลกันนั้นอาจต้องนำช่วงระยะเวลาการตั้งครรภ์มาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา กล่าวคือ ช่วงระหว่าง ๑ ถึง ๑๔ สัปดาห์ ควรให้คุณค่าแก่สิทธิของหญิงในการมีสิทธิกำหนดเจตจำนงของตนเองและสิทธิในความเป็นส่วนตัว ช่วงต่อมาระหว่าง ๑๕ ถึง ๒๘ สัปดาห์ สิทธิดังกล่าวของหญิงย่อมต้องลดลง และสิทธิของทารกในครรภ์ที่มีสิทธิในการมีชีวิตก็ย่อมต้องสูงเพิ่มมากขึ้น และช่วงที่เกิน ๒๘ สัปดาห์ขึ้นไป สิทธิของทารกในครรภ์ก็ควรที่จะต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ การปฏิเสธสิทธิในการยุติการตั้งครรภ์ของหญิงโดยปราศจากการกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาที่เหมาะสมดังเช่นประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ จึงเป็นการใช้อำนาจรัฐมากเกินไป เพราะรัฐควรมีหน้าที่จัดหามาตรการในการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัย ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่ส่งผลให้เกิดการละเมิดต่อสิทธิของหญิง แต่เมื่อใดที่ทารกในครรภ์สามารถอยู่รอดได้แล้ว (Viability) รัฐก็ต้องมีหน้าที่เข้าไปดูแลและคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์มิให้ถูกละเมิดเช่นเดียวกัน ดังนั้น การกำหนดความรับผิดทางอาญาโดยลงโทษหญิงเพียงฝ่ายเดียวโดยมิได้คำนึงถึงสิทธิของหญิงตั้งครรภ์และสิทธิของทารกในครรภ์ร่วมกัน จึงไม่เป็นตามหลักความเสมอภาค และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

ประเด็นที่สอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

สำหรับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ เป็นบทบัญญัติในภาค ๒ ลักษณะ ๑๐ หมวด ๓ ความผิดฐานทำให้แท้งลูก ซึ่งมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดข้อยกเว้นในการทำแท้งโดยแพทย์ที่ชอบด้วยกฎหมายไว้ ๒ กรณี คือ กรณีมีเหตุที่จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงนั้นตามมาตรา ๓๐๕ (๑) หรือกรณีหญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔ ตามมาตรา ๓๐๕ (๒)

การที่ผู้ร้องอ้างว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ จำกัดเหตุในการทำแท้งไว้เพียง ๒ กรณี ทั้งที่หญิงควรมีสิทธิในการตัดสินใจต่อร่างกายของตนเองว่าจะตั้งครรภ์ต่อไปหรือยุติการตั้งครรภ์ ซึ่งเป็นสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายใต้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของหญิงตั้งครรภ์ อีกทั้งแพทย์ที่ยุติการตั้งครรภ์ให้แก่หญิงต้องถูกดำเนินคดีก่อนที่จะพิสูจน์ได้ว่ามีอำนาจยุติการตั้งครรภ์ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ กำหนดข้อยกเว้นให้แพทย์สามารถยุติการตั้งครรภ์ให้หญิงตั้งครรภ์ได้ใน ๒ กรณี โดยแพทย์ผู้กระทำนั้นไม่มีความผิดฐานทำให้หญิงตั้งครรภ์แท้งลูกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ แม้ว่าต่อมาจะมีข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ตามมาตรา ๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘ มาใช้บังคับเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการยุติการตั้งครรภ์โดยแพทย์ที่ชอบด้วยกฎหมายโดยอนุวัติการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๑) และ (๒) ไว้ก็ตาม แต่ข้อบังคับดังกล่าวก็เป็นเพียงการขยายความบทบัญญัติของมาตรา ๓๐๕ (๑) และ (๒) ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น การกำหนดเหตุอันเป็นข้อยกเว้นให้แก่แพทย์เพื่อยุติการตั้งครรภ์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ไว้เพียง ๒ กรณี ดังกล่าว โดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม หรือสภาพแวดล้อมของหญิงในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง ซึ่งกระทบต่อสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของหญิงภายใต้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิงที่เกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘

ในส่วนประเด็นว่า การที่แพทย์ยุติการตั้งครรภ์ให้แก่หญิงต้องถูกดำเนินคดีอาญาก่อนจึงจะสามารถพิสูจน์ว่ามีอำนาจทำแท้งได้ตามข้อยกเว้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๑) และ (๒) ได้บัญญัติข้อยกเว้น

ให้แพทย์สามารถยุติการตั้งครรภ์ได้ โดยแพทย์ผู้กระทำนั้นไม่มีความผิดฐานทำให้หญิงตั้งครรภ์แท้งลูกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ ซึ่งในปัจจุบันสำนักอนามัยการเจริญพันธุ์ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ร่วมกับหน่วยงานภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐและเอกชนดำเนินการจัดตั้งเครือข่ายแพทย์อาสาเพื่อยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ตามกฎหมายและตามข้อบังคับแพทยสภาให้กับวัยรุ่นและสตรีที่ไม่พร้อมตั้งครรภ์ โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดระบบส่งต่อเพื่อยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัย (Referral system for safe abortion (RSA)) ที่มาจากแพทย์ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศเข้ามาทำหน้าที่และรับผิดชอบในการส่งเสริมสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ของหญิงที่ตั้งครรภ์ไม่พร้อมโดยการให้ความรู้ ข้อมูลทางเลือก เพื่อให้หญิงตั้งครรภ์มีทางเลือกและตัดสินใจได้เองอย่างอิสระ และเป็นอาสารับส่งต่อเพื่อยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ที่ปลอดภัยและถูกต้องตามกฎหมาย ด้วยหลักวิชาที่ทันสมัยให้กับสตรีทุกวัยที่ตั้งครรภ์ไม่พร้อม อีกทั้งได้มีการตราพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. ๒๕๕๙ ขึ้นใช้บังคับ เพื่อแก้ปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นของประเทศที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพของบุคคลและส่งผลกระทบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม โดยมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้วัยรุ่นมีสิทธิตัดสินใจด้วยตนเอง และได้รับการบริการด้านอนามัยการเจริญพันธุ์อย่างเสมอภาค และไม่ถูกเลือกปฏิบัติ อันแสดงให้เห็นได้ว่า นอกจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๑) และ (๒) จะเป็นข้อยกเว้นให้แพทย์สามารถยุติการตั้งครรภ์ได้โดยแพทย์ผู้กระทำนั้นไม่มีความผิดฐานทำให้หญิงตั้งครรภ์แท้งลูกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ แล้ว ก็ยังมีกระบวนการหรือกฎหมายอื่นอีกที่ให้อำนาจดุลพินิจสำหรับแพทย์ที่จะสามารถยุติการตั้งครรภ์ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่มีการดำเนินคดีในทางอาญากับแพทย์ที่กระทำการยุติการตั้งครรภ์ให้แก่หญิงโดยชอบด้วยกฎหมายโดยมิได้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ชัดเจนว่าแพทย์สามารถกระทำการดังกล่าวได้ภายใต้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ (๑) และ (๒) หรือพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้อง หรือดำเนินคดีในทางอาญากับแพทย์โดยมิได้พิจารณาว่าการยุติการตั้งครรภ์นั้นแพทย์กระทำด้วยเหตุความจำเป็นเพื่อรักษาสุขภาพทั้งกายและใจของหญิงหรือไม่ เนื่องจากโดยทั่วไปวิธีการรักษาทางการแพทย์ (Medical treatment) ในกรณีที่ต้องรักษาด้วยการใช้ยา ผ่าตัด หรือตัดอวัยวะบางส่วน แพทย์สามารถกระทำได้ภายใต้จรรยาบรรณการประกอบวิชาชีพของแพทย์และภายใต้ความยินยอมของผู้เข้ารับการรักษา โดยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา ดังนั้น เมื่อการยุติการตั้งครรภ์ของแพทย์ได้กระทำไปด้วยเหตุความจำเป็นดังกล่าวก็ย่อมจะถือว่าการกระทำนั้นเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการรักษา

ทางการแพทย์ (Medical treatment) เช่นเดียวกันด้วย การกำหนดความรับผิดกับแพทย์ในกรณียุติการตั้งครรภ์แก่หญิงและดำเนินคดีอาญาก่อนการพิสูจน์ว่ามีอำนาจในการยุติการตั้งครรภ์โดยชอบด้วยกฎหมายทำให้แพทย์ต้องมีภาระการพิสูจน์ทั้งที่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ จึงเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ไปยังแพทย์ซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

นอกจากนั้น ผู้ร้องอ้างว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ไม่เท่าทันต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการแพทย์ในปัจจุบันที่มุ่งเน้นการใช้ยายุติการตั้งครรภ์แทนการใช้หัตถการทางการแพทย์ และไม่คุ้มครองถึงบุคลากรทางการแพทย์อื่น ๆ ที่ให้บริการภายใต้การควบคุมของแพทย์ อันไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ จึงเสนอให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ โดยให้ครอบคลุมผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้อยู่ภายใต้ความควบคุมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม และมีข้อยกเว้นให้กระทำได้ หากอายุครรภ์ของหญิงไม่ถึง ๑๒ สัปดาห์ หรือการตั้งครรภ์มีผลเสียต่อจิตใจของหญิง หรือตัวอ่อนในครรภ์มีความพิการหรือมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นโรคทางพันธุกรรม ผู้นั้นไม่มีความผิด นั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ เป็นบทบัญญัติที่มีการประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยมุ่งคุ้มครองทารกในครรภ์ตามมาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ หากเป็นการกระทำของแพทย์ด้วยเหตุความจำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพของหญิงนั้นตามมาตรา ๓๐๕ (๑) หรือหญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาตามที่มาตรา ๓๐๕ (๒) บัญญัติไว้ แพทย์ผู้กระทำไม่มีความผิดฐานทำให้หญิงตั้งครรภ์แท้งลูกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ โดยที่มาตรา ๓๐๑ มุ่งคุ้มครองเฉพาะสิทธิของทารกในครรภ์แต่เพียงอย่างเดียวโดยมิได้มุ่งคุ้มครองสิทธิของหญิงตั้งครรภ์ จึงมิได้มีการกำหนดเงื่อนเวลาที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์และสิทธิของหญิงตั้งครรภ์ให้มีความสมดุลกัน รวมทั้งมาตรา ๓๐๒ ก็กำหนดโทษให้ผู้กระทำการยุติการตั้งครรภ์ทั้งผู้ที่เป็นแพทย์ หรือมิใช่แพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม (หมอเถื่อน) ต้องรับผิดทางอาญา ทั้งที่ผู้เป็นแพทย์สามารถยุติการตั้งครรภ์ได้โดยไม่ถือว่าเป็นการกระทำความผิดหากกระทำไปเพื่อการรักษา (Medical treatment) สุขภาพทางกายและจิตใจของหญิง ขณะที่ผู้ซึ่งมิใช่แพทย์ (หมอเถื่อน) หากกระทำการยุติการตั้งครรภ์แก่หญิงไม่ว่าด้วยเหตุใดย่อมต้องถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดอาญาฐานทำให้หญิงแท้งลูกโดยปราศจากข้อยกเว้นทั้งสิ้น การกำหนดโทษโดยมิได้ระบุหรือแยกแยะบุคคลที่สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายกับบุคคลที่ไม่สามารถกระทำได้ให้มีความชัดเจนดังมาตรา ๓๐๒ เช่นนี้ จึงส่งผลกระทบต่อแพทย์ผู้กระทำการยุติการตั้งครรภ์เพื่อการรักษาสุขภาพทางกายและจิตใจของหญิงอย่างปลอดภัย ต้องถูกดำเนินคดีก่อนการพิสูจน์ว่าแพทย์นั้นมีอำนาจในการยุติการตั้งครรภ์ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ต่อศาลซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ และส่งผลกระทบต่อหญิงตั้งครรภ์ที่ถูกกระทำตามมาตรา ๓๐๕ (๒) ต้องมาแจ้งความดำเนินคดีและเปิดเผยข้อมูลและพฤติกรรมที่ตนถูกกระทำทางเพศอันเป็นการตอกย้ำความเจ็บปวดซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายต่อสภาพจิตใจโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของแพทย์ในปัจจุบันก็ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย เช่น เทคโนโลยีการผสมเทียมที่หญิงถูกทำให้ตั้งครรภ์โดยผู้กระทำไม่มีความผิดตามมาตรา ๓๐๕ (๒) เพราะการผสมเทียมมิได้ใช้อวัยวะเพศกระทำต่อหญิงทำให้ไม่มีความผิดฐานกระทำชำเราเกิดขึ้นและส่งผลให้ไม่มีเงื่อนไขที่แพทย์จะยุติการตั้งครรภ์ตามมาตรา ๓๐๕ (๒) ได้ และยิ่งไปกว่านั้นยังปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ครอบคลุมถึงวิธีการทางการแพทย์ที่ก้าวหน้าและคุ้มครองบุคลากรทางการแพทย์อื่น ๆ ที่เข้าร่วมในการยุติการตั้งครรภ์ จากปัญหาและผลกระทบดังกล่าว จึงเห็นว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ของสังคมที่เปลี่ยนแปลง ในขณะที่ปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พร้อมมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรัฐเองก็ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวว่ามีความละเอียดอ่อนซับซ้อน จึงพยายามสร้างกลไกโดยการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เพื่อบูรณาการให้การแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ที่ไม่พร้อมและการยุติการตั้งครรภ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดระบบส่งต่อเพื่อยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัย ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการอาสารับส่งต่อเพื่อยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ที่ปลอดภัย ถูกต้องตามกฎหมายและตามข้อบังคับของแพทยสภา ด้วยหลักวิชาที่ทันสมัยให้กับสตรีที่ตั้งครรภ์ไม่พร้อมด้วยการใช้ยายุติการตั้งครรภ์แทนการใช้หัตถการทางการแพทย์อันเป็นการใช้วิธีการทางการแพทย์ที่ทันสมัยก้าวหน้าสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และในการดำเนินการดังกล่าวย่อมมีความจำเป็นที่แพทย์ต้องใช้วิธีการทางการแพทย์ที่ทันสมัยและบุคลากรทางการแพทย์อื่น ๆ เข้าร่วมในการปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมของแพทย์ผู้กระทำการนั้นด้วย ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพนั้น ในขณะที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ มีผลเป็นการบังคับใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๐ มิได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการของรัฐที่บูรณาการนโยบายและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ที่ไม่พร้อมและการยุติการตั้งครรภ์ที่มีประสิทธิภาพและเพื่อให้รองรับกับวิธีการทางการแพทย์ที่ทันสมัยก้าวหน้าเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จึงเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ และไม่เท่าทันต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗

ประเด็นที่สาม ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

เมื่อประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ แล้ว ย่อมมีผลให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไม่ได้ในทันทีนับแต่วันที่ศาลอ่านคำวินิจฉัยนั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ อย่างไรก็ตาม ผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย เช่น หญิงที่ตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์สามารถอาศัยช่วงเวลาดังกล่าวไปดำเนินการยุติการตั้งครรภ์โดยปราศจากเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาใด ๆ และแพทย์ที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๓๐๕ ก็อาจจะไม่ได้รับความคุ้มครองอีกต่อไป ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมแห่งกรณี จึงเห็นควรอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ กำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าว โดยข้อพิจารณาที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องคำนึงในการสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์กับการคุ้มครองสิทธิในชีวิตของหญิง มีดังนี้

๑) ควรกำหนดเงื่อนไขและเงื่อนเวลาที่เหมาะสม ปลอดภัย และเป็นธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตและสิทธิกำหนดเจตจำนงของหญิง เช่น ก่อนระยะเวลา ๑๔ สัปดาห์ ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่สามารถยุติการตั้งครรภ์ได้อย่างปลอดภัย หญิงควรมีสิทธิในการตัดสินใจต่อเนื้อตัวของร่างกายของตนเอง แต่หากเกินระยะเวลา ๑๔ สัปดาห์ แล้ว สิทธิของทารกในครรภ์ก็ควรที่จะต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม

๒) ควรกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสม ปลอดภัย และเป็นธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์ที่จะเกิดมาอย่างปลอดภัย ใช้ชีวิตได้อย่างมีความสุข และไม่เป็นภาระแก่สังคม

๓) เมื่อการยุติการตั้งครรภ์โดยแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมเป็นการกระทำ เพื่อการรักษา (Medical treatment) ทั้งสุขภาพกายและสุขภาพใจให้แก่หญิง ซึ่งแพทย์มีอำนาจกระทำได้ภายใต้ข้อบังคับของแพทยสภาและจรรยาบรรณแพทย์โดยไม่ถือเป็นการกระทำความผิดทางอาญา ดังนั้น ควรกำหนดโทษเฉพาะผู้ที่มิใช่แพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาหากกระทำการยุติการตั้งครรภ์ให้แก่หญิง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ มีผลใช้บังคับมิได้ อย่างไรก็ตาม อาศัยความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ กรณีมีความจำเป็นสมควรกำหนดคำบังคับให้มีผลเป็นไปตามคำวินิจฉัยไปในอนาคต โดยศาลเห็นสมควรกำหนดเงื่อนเวลาเพื่อปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชนภายในเวลา ๓๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๓

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง **คณะกรรมการการเลือกตั้ง** **ผู้ร้อง**

พรรคอนาคตใหม่ **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้อง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๗๒ และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

ผู้ถูกร้องโดยมติของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจาก นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๒ ฉบับ สัญญากู้ยืมเงินฉบับที่หนึ่ง ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ วงเงินกู้ จำนวน ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ถูกร้องได้รับต้นเงินกู้เรียบร้อยแล้วทั้งจำนวน โดยในสัญญาข้อ ๒ ระบุว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินกู้ กำหนดส่งดอกเบี้ยทุกเดือน จนกว่าสัญญาสิ้นสุดลง ทั้งนี้ หากผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ผู้กู้ต้องรับผิดในเบี้ยปรับวันละ ๑๐๐ บาท (หนึ่งร้อยบาท) จนกว่าผู้กู้จะชำระต้นเงินกู้คงค้าง ดอกเบี้ยและเบี้ยปรับในงวดที่ผิดนัดเสร็จสิ้น” หลังจากนั้น ผู้ถูกร้องได้ชำระเงินกู้ยืมดังกล่าว จำนวน ๓ ครั้ง ครั้งที่ ๑ วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๒ จำนวน ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท ครั้งที่ ๒ วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ จำนวน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท และครั้งที่ ๓ วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๒ จำนวน ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมทั้งสิ้นเป็นเงิน จำนวน ๗๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องได้ชำระดอกเบี้ยรายเดือนของเดือนกุมภาพันธ์ มีนาคม และเมษายนของปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อมาประมาณเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีการแก้ไขสัญญากู้ยืมเงินฉบับที่หนึ่ง ในข้อ ๒ จากเดิม ระบุว่า “... กำหนดส่งดอกเบี้ยทุกเดือน ...” เปลี่ยนเป็น “... กำหนดส่งดอกเบี้ยทุกปี ...” ส่วนสัญญากู้ยืมเงินฉบับที่สอง ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ วงเงินกู้ จำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยในสัญญาข้อ ๒ ระบุว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปีของต้นเงินกู้เท่าที่ผู้กู้ยังคงค้างชำระ” ซึ่งผู้ถูกร้องได้รับเงินกู้ยืมดังกล่าวในวันทำสัญญากู้ยืมเงิน จำนวน ๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท และ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ได้บริจาคเงินให้แก่ผู้ถูกร้อง ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๘,๕๐๐,๐๐๐ บาท

ผู้ร้องเห็นว่า การที่ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องให้ผู้ถูกร้องกู้ยืมเงินตามสัญญากู้ยืมเงิน จำนวน ๒ ฉบับ รวมเป็นเงิน ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งที่ผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมืองที่มิใช่นิติบุคคลซึ่งสามารถหารายได้หรือกำไรจากการประกอบธุรกิจการค้า โดยมีรายได้จากเงินบริจาคหรือเงินอื่นที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ และรายได้ของผู้ถูกร้องสามารถนำไปใช้จ่ายได้เฉพาะตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๗ กำหนดไว้เท่านั้น รายได้ของผู้ถูกร้องย่อมไม่สามารถนำไปชำระหนี้เงินกู้ยืมได้ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องมีหลักประกันที่น่าเชื่อถือว่าสามารถ

ชำระหนี้เงินกู้ยืมดังกล่าวกับดอกเบี้ยตามที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ และเมื่อผู้ถูกร้องไม่ชำระดอกเบี้ยรายเดือนตามสัญญา ก็ไม่ปรากฏว่า นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องกระทำการใดที่แสดงว่าจะบังคับชำระหนี้คืน แต่กลับทำสัญญาแก้ไขขยายระยะเวลาชำระดอกเบี้ยให้ผู้ถูกร้อง กรณีจึงเป็นการทำนิติกรรมอำพราง นิติกรรมให้หรือบริจาคเงินแก่ผู้ถูกร้องซึ่งมีมูลค่าเกินกว่าสิบล้านบาท เมื่อ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องได้บริจาคเงินให้ผู้ถูกร้องแล้ว จำนวน ๘,๕๐๐,๐๐๐ บาท จึงไม่สามารถบริจาคเงินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ถูกร้องเกินกว่า ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท ได้อีก การที่ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องให้หรือบริจาคเงินแก่ผู้ถูกร้องโดยทำสัญญากู้ยืมเงินจำนวน ๒ ฉบับ รวมจำนวน ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ดังกล่าว จึงเป็นการให้หรือบริจาคเงินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ถูกร้องมีมูลค่าเกินกว่าสิบล้านบาท อันเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง และมีโทษตามมาตรา ๑๒๔ เงินหรือประโยชน์อื่นใดของ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องในส่วนที่เกินกว่าสิบล้านบาทจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การที่ผู้ถูกร้องกู้ยืมเงินและรับเงินดังกล่าวจาก นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง จึงเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ วรรคสอง และมีโทษตามมาตรา ๑๒๕ อีกทั้งการที่ผู้ถูกร้องรับเงินกู้ยืมในส่วนที่มีมูลค่าเกินกว่าสิบล้านบาท จึงเป็นการรับบริจาคเงินหรือประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ และเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๙๓

ผู้ร้องจึงมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๒๙/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๒ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๙๓ และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

(๑) มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

(๒) มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง คือ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ นางสาวกุลธิดา รุ่งเรืองเกียรติ นายชำนาญ จันทร์เรือง พลโท พงศกร รอดชมภู

นายรณวิต หล่อเลิศสุนทร นายปิยบุตร แสงกนกกุล นายนิติพัฒน์ แต้มไพโรจน์ นายไกลก้อง ไวทยการ นางสาวพรรณิการ์ วานิช นายสุรชัย ศรีสารคาม นางสาวเยาวลักษณ์ วงษ์ประภารัตน์ นายชัน ภักดีศรี นายเจนวิทย์ ไกรสินธุ์ นายสุนทร บุญยอด นางสาวจารุวรรณ ศรัณย์เกตุ และ นายนิรามาน สุไลมาน

(๓) มีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง และถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ... (๓) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๗๒ หรือมาตรา ๗๔ ...” และมาตรา ๗๒ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” เมื่อผู้ร้องมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๗๒ และผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑๓) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง และให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

๑. กระบวนการยื่นคำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเมื่อผู้ร้องได้รับหนังสือของสมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย ฉบับลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ เพื่อขอให้ไต่สวน สอบสวน และตรวจสอบกรณี นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องทำสัญญากู้ยืมเงินกับผู้ถูกร้อง โดยผู้ร้องในการประชุมครั้งที่ ๖๙/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ มอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มอบหมายให้คณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน คณะที่ ๑๓ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ต่อมาคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน คณะที่ ๑๓ ได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ผลการสืบสวนและไต่สวนปรากฏว่าไม่มีมูล จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ยกคำร้อง ผู้ร้องย่อมมีหน้าที่สั่งยุติเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง อีกทั้งในการสืบสวนและไต่สวนของคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน คณะที่ ๑๓ หรือผู้ร้องไม่เคยแจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้ถูกร้อง แต่อย่างใด อันเป็นกรณีที่ฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๕๔

๒. ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจยุบพรรคผู้ถูกร้อง เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติอื่นใดที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ “ตามกฎหมายอื่น” การที่ผู้ร้องจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ มาบังคับใช้ในคดีนี้ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ศาลรัฐธรรมนูญจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีนี้ไม่ได้ตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง

๓. ผู้ถูกร้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกชน การใช้การตีความกฎหมายต่อผู้ถูกร้องย่อมเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของเสรีภาพในการแสดงเจตนา ผู้ถูกร้องย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการก่อนิติสัมพันธ์ได้ตราบเท่าที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดห้ามมิให้พรรคการเมืองกระทำ นอกจากนี้ “เงินกู้” มีสถานะเป็น “หนี้สิน” ไม่ใช่ “รายได้” หากกฎหมายมีความประสงค์ห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงินจะต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเพื่อความมั่นคงแห่งนิติฐานะของพรรคการเมืองซึ่งเป็นเอกชน การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่ได้บัญญัติห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงิน ผู้ถูกร้องจึงสามารถกู้ยืมเงินได้และสามารถนำรายได้ของพรรคผู้ถูกร้องไปชำระหนี้เงินกู้ยืมได้ นอกจากนี้

ยังมีพรรคการเมือง จำนวน ๑๖ พรรคการเมือง ที่มีการกู้ยืมเงินซึ่งปรากฏในงบการเงินของพรรคการเมือง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๑ และการกู้ยืมเงินในระบบกฎหมายต่างประเทศ พรรคการเมืองกู้ยืมเงินได้โดยมีเงื่อนไขแตกต่างกัน และเมื่อเทียบเคียงกับนานาอารยประเทศแล้ว การกู้ยืมเงินเป็นนิติกรรมปกติที่พรรคการเมืองสามารถกระทำได้ทั่วไป

๔. การที่ผู้ถูกร้องกู้ยืมเงินจาก นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ตามสัญญากู้ยืมเงินทั้ง ๒ ฉบับ รวมจำนวน ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท มีเจตนาเพื่อเป็นการกู้ยืมเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๓ มิใช่การทำนิติกรรมอำพราง เนื่องจากการกู้ยืมเงินมีกำหนดเวลาชำระหนี้ที่แน่นอนตามวันเวลาแห่งปฏิทินและกำหนดอัตราดอกเบี้ยไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารพาณิชย์ และการที่ผู้ถูกร้องในฐานะผู้กู้ กับ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ในฐานะผู้ให้กู้ มีการแก้ไขระยะเวลาการชำระดอกเบี้ยจาก “รายเดือน” เป็น “รายปี” ก็เป็นไปเพื่อความสะดวกในการชำระหนี้เท่านั้น มิได้ทำให้ดอกเบี้ยลดลง เพราะอัตราดอกเบี้ยตามสัญญากู้ยืมเงินทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดอัตราดอกเบี้ยแบบต้นเงินลดลงจะทำให้ดอกเบี้ยลดลง อีกทั้งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาผู้ถูกร้องได้ทยอยชำระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ยและเบี้ยปรับคืนให้แก่ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ กรณีจึงมิได้เป็นการให้โดยเสน่หาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๒๑ และมิได้เป็นการบริจาคหรือเป็นประโยชน์อื่นใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ ที่จะเป็นการกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๖๒ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๒

๕. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ มีเจตนารมณ์มิให้พรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่เป็นเงินสกปรก ผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมืองสามารถแสวงหารายได้และกำไรจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ หรือจากการจัดกิจกรรมระดมทุนและเงินบริจาค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง (๓) (๔) และ (๕) ซึ่งที่ผ่านมาผู้ถูกร้องได้จัดกิจกรรมหารายได้เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินคืนให้แก่ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ โดยตลอด ผู้ถูกร้องมีศักยภาพในการหารายได้เพื่อชำระหนี้เงินกู้คืนและมีหลักประกันในการกู้ยืมเงิน คือ งบการเงินของผู้ถูกร้องประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องสามารถหารายได้เป็นเงินทั้งสิ้น ๗๑,๑๗๓,๑๖๘ บาท ผู้ให้กู้ย่อมคาดคะเนได้ว่า

ผู้ถูกร้องสามารถชำระหนี้เงินกู้ตามสัญญาได้อย่างแน่แท้ และนับตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ผู้ถูกร้องได้รับความนิยมจากประชาชนจำนวนมากตามที่มีประชาชนสมัครสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องจำนวนกว่า ๗๐,๐๐๐ คน และมีแนวโน้มว่าจะมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง จำนวน ๖,๓๓๐,๖๑๗ คะแนนเสียง หากผู้ถูกร้องระดมให้มีผู้สมัครสมาชิกพรรคและบริจาคเงินให้แก่ผู้ถูกร้องก็สามารถชำระหนี้เงินกู้ได้ สำหรับกรณีการตีความว่าเงินที่ได้จากการกู้ยืมเป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ผู้ถูกร้องไม่รู้และไม่ควรจะรู้ได้ว่า เงินกู้เป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งยังไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเงินกู้ของ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ มีแหล่งที่มาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมีที่มาจากการประกอบธุรกิจโดยสุจริต ประกอบกับไม่มีกฎหมายห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงิน โดยปรากฏว่าพรรคการเมืองอื่นก็มีการกู้ยืมเงินเช่นกัน และผู้ร้องไม่เคยเตือนหรือสั่งให้นำเงินกู้ไปคืนผู้ให้กู้ แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ร้องกล่าวหาว่าผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๒ จึงรับฟังไม่ได้ และเป็นการใช้และตีความพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ที่ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่าคดีพอวินิจฉัยได้โดยไม่จำต้องทำการไต่สวนพยานบุคคล แต่เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ให้พยานบุคคลรวม ๑๗ ปาก ตามบัญชีระบุพยานของผู้ถูกร้อง ได้แก่ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ นายปิยบุตร แสงกนกกุล นายนิติพัฒน์ แต้มไพโรจน์ นายพุฒิพงศ์ พงศ์อเนกกุล รองศาสตราจารย์พิภพ อุดร รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล นายแสวง บุญมี นายเกรียงศักดิ์ ม่วงอ่อน นายนิยต ดำรงประภักดิ์ นายสุชาติ เพชรอาวุธ นางสาวมณีรัตน์ อิสรัชตพล นางสาวญาณวรรณ อิสรา นางสาวพรวิสาข์ เอมพานิช นายเฉลิมวรรณ เพิ่มไพศาลสกุล นายมหินทร์ สุรดินทร์กูร พลตำรวจตรี พิศาล ภุมรินทร์ จัดทำบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะผู้เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ถูกร้องยื่นคำคัดค้านคำสั่งงดไต่สวนคดีและขอให้ศาลรัฐธรรมนูญออกนั่งพิจารณาไต่สวนคดีโดยเปิดเผยเพื่อไต่สวนพยานบุคคลของผู้ถูกร้อง จำนวน ๑๗ ปาก ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า

ผู้ถูกร้องไม่ได้แสดงข้อเท็จจริงอื่นใดที่แตกต่างไปจากคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง อันจะมีผลเป็นความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญ จึงให้ยกคำคัดค้านดังกล่าว

เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นความเห็นเป็นหนังสือและเอกสารต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า เมื่อมีผู้ร้องเรียนต่อผู้ร้องว่าผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ผู้ร้องและเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ ประกอบระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นการดำเนินการในคดีอาญาที่จะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งขณะนี้ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของผู้ร้อง ส่วนการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องในคดีนี้นั้น เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ประกอบระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕๔ และข้อ ๕๕ มีคำสั่งที่ ๗/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ แต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และเมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณารายงานการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแล้วจึงได้เสนอต่อที่ประชุมของผู้ร้อง เมื่อผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๒ จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ดังนั้น กระบวนการและขั้นตอนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องจึงชอบด้วยกฎหมาย ส่วนประเด็นการแจ้งข้อกล่าวหาเป็นเรื่องของการดำเนินการในคดีอาญาไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการยุบพรรคการเมืองแต่อย่างใด

นายนิยต ดำรงประภักดิ์ นายสุชาติ เพชรอาวุธ และ นายเกรียงศักดิ์ ม่วงอ่อน เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า พยานทั้งสามได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน คณะที่ ๑๓ ดำเนินการสืบสวนตามมติของผู้ร้อง ในการประชุมครั้งที่ ๖๙/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ กรณีมีการกล่าวหาว่านายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ และผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งพยานทั้งสามได้ดำเนินการสืบสวนเสร็จสิ้นและจัดทำรายงานการสืบสวนเสนอต่อผู้ร้องเพื่อพิจารณาแล้ว ส่วนประเด็นเกี่ยวกับกรณีที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องนั้น พยานทั้งสามไม่ทราบข้อเท็จจริงและไม่มีส่วนรู้เห็น แต่อย่างใด

นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล ยื่นบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงและความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า เงินกู้ซึ่งผู้กู้มีภาระหน้าที่ต้องชำระคืนมิใช่รายได้ตามที่มาตรฐานการบัญชีกำหนดไว้ รายได้จึงไม่อาจรวมไปถึงเงินกู้ และไม่สามารถที่จะบันทึกบัญชีเงินที่ได้รับจากเงินกู้เข้าเป็นรายได้ เนื่องจากไม่เข้าตามคำนิยามของมาตรฐานการบัญชีดังกล่าว เงินกู้มิใช่เงินบริจาคเนื่องจากเงินกู้ตามสัญญากู้เงินเป็นเงินที่ผู้กู้มีหน้าที่ต้องชำระคืน โดยหากผู้กู้มิได้ชำระคืนตามสัญญา ผู้ให้กู้ก็มีสิทธิจะดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามสัญญา ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ ก็เปิดช่องทางให้หารายได้ถึง ๗ แหล่ง พรรคการเมืองจึงมีช่องทางที่จะแสวงหารายได้มาเพื่อชำระคืนเงินกู้ได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่มีข้อห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงิน พรรคการเมืองย่อมสามารถกู้ยืมเงินได้และสามารถกู้ยืมเงินจากหัวหน้าพรรคการเมืองได้ และเมื่อเปรียบเทียบกับกฎระเบียบของสหรัฐอเมริกาพบว่า มีข้อกำหนดที่ให้ถือว่าเงินกู้ของพรรคการเมืองเป็นเงินบริจาคอย่างหนึ่งจนกว่าจะมีการชำระคืนเงินกู้ทั้งหมด และมีการยกเว้นกรณีการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ตามครรลองปกติและพรรคการเมืองมีความสามารถที่จะชำระคืนหนี้ดังกล่าวได้

นายแสวง บุญมี นายเฉลิมวรรณ เพิ่มไพศาลสกุล นางสาวมณีรัตน์ อิสรัชตพล นางสาวญาณวรรณ อิสรา และ นางสาวพรวิสาข์ เอมพานิช เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า พยานทั้งห้าไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุบพรรคผู้ถูกร้อง แต่อย่างใด

รองศาสตราจารย์พิภพ อุดร ยื่นบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงและความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า การกู้ยืมเงินเป็นหนี้สินไม่ใช่รายได้เนื่องจากเป็นเงินของบุคคลอื่นที่รับมาแล้วต้องใช้คืน ส่วนรายได้หมายถึง เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ตีมูลค่าเป็นเงินได้ ซึ่งได้รับจากการขายสินค้าหรือทรัพย์สิน การส่งมอบบริการ การลงทุน รวมถึงการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินกิจการ สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง (๑)

บัญญัติให้บัญชีของพรรคการเมืองประกอบด้วยบัญชีรายวันแสดงรายได้หรือรายรับและแสดงค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย แสดงให้เห็นว่า “รายได้” กับ “รายรับ” และ “ค่าใช้จ่าย” กับ “รายจ่าย” แตกต่างกัน โดย “รายรับ” หมายถึง เงินที่พรรคการเมืองได้รับมาทุกรายการซึ่งอาจถือเป็นรายได้หรือไม่ก็ได้ เช่น รับเงินค่าขายของที่ระลึกหรือเงินบริจาคถือเป็นรายได้ แต่รับเงินกู้หรือเงินมัดจำไม่ถือเป็นรายได้ เป็นต้น ส่วนรายจ่าย หมายถึง เงินที่พรรคการเมืองจ่ายออกไปทุกรายการ ซึ่งอาจถือเป็นค่าใช้จ่ายหรือไม่ก็ได้ เช่น จ่ายค่าทำป้ายโฆษณาหรือค่าเดินทางถือเป็นค่าใช้จ่าย แต่จ่ายค่ามัดจำอุปกรณ์ซึ่งจะได้รับคืนเมื่อส่งคืนอุปกรณ์ไม่ถือเป็นค่าใช้จ่าย เป็นต้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดแนวปฏิบัติที่ส่งเสริมระบบการเงินและการบัญชีของพรรคการเมืองให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ตามหลักการบัญชีสากล

ส่วน นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ นายปิยบุตร แสงกนกกุล นายนิติพัฒน์ แต้มไพโรจน์ นายพุฒิพงศ์ พงศ์อเนกกุล รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร นายมหินทร์ สุรดินทร์กูร และ พลตำรวจตรี พิศาล ภุมรินทร์ ไม่ได้ยื่นบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง บันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงและความเห็นของพยานบุคคล และเอกสารประกอบแล้ว กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย รวม ๔ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

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

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

ประเด็นที่สี่ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้อง

ถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงเบื้องต้นตามที่ปรากฏในคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งเอกสารหลักฐานประกอบ ฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ ผู้ถูกร้องได้นำส่งงบการเงิน ประจำปี ๒๕๖๑ รอบระยะเวลาบัญชีตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ระบุว่า ผู้ถูกร้องมีรายได้รวม ๗๑,๑๗๓,๑๖๘ บาท และมีค่าใช้จ่ายรวม ๗๒,๖๖๓,๗๐๕ บาท ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้ เป็นเงิน ๑,๔๙๐,๕๓๗ บาท เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจาก นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยข้อ ๑ ระบุว่า “... ผู้กู้ได้รับต้นเงินกู้เรียบร้อยแล้วทั้งจำนวน ...” ข้อ ๒ ระบุว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินกู้ กำหนดส่งดอกเบี้ยทุกเดือนจนกว่าสัญญาสิ้นสุดลง ทั้งนี้ หากผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ผู้กู้ต้องรับผิดในเบี้ยปรับวันละ ๑๐๐ บาท (หนึ่งร้อยบาท) จนกว่าผู้กู้จะชำระต้นเงินกู้คงค้างดอกเบี้ยและเบี้ยปรับในงวดที่ผิดนัดเสร็จสิ้น” ต่อมาผู้ถูกร้องได้มีการชำระหนี้เงินกู้ยืมบางส่วนให้แก่ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง เป็นจำนวน ๓ ครั้ง ได้แก่ เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้ชำระเป็นเงินสด จำนวน ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ ได้ชำระเป็นเงินสด จำนวน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท และวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๒ ได้ชำระโดยวิธีการโอนเงินเข้าบัญชีออมทรัพย์ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาไทยซัมมิท ทาวเวอร์ เป็นเงิน จำนวน ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๗๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจาก นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยในสัญญาข้อ ๑ ระบุว่า “... ในวันทำสัญญานี้ ผู้กู้ได้รับเงินกู้เป็นเงิน จำนวน ๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท ... ส่วนเงินกู้จำนวนที่เหลือตามสัญญาผู้ให้กู้จะให้แก่ผู้กู้ในภายหลัง” ข้อ ๒ ระบุว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปีของต้นเงินกู้เท่าที่ผู้กู้ยังคงค้างชำระ” อีกทั้งผู้ถูกร้องกับ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ให้กู้ ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหารับกันว่า มีการแก้ไขสัญญากู้ยืมเงินในข้อ ๒ จากเดิมกำหนดให้ส่งดอกเบี้ยทุกเดือนเปลี่ยนเป็นให้ส่งดอกเบี้ยทุกปี นอกจากนี้ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ได้บริจาคเงินให้แก่ผู้ถูกร้อง จำนวน ๘,๕๐๐,๐๐๐ บาท และเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒

ผู้ถูกร้องได้มีการชำระค่าดอกเบี้ยและชำระเงินกู้ยืมบางส่วนให้แก่ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๓ ครั้ง โดยแบ่งออกเป็นครั้งที่ ๑ ค่าดอกเบี้ยเงินกู้พร้อมเบี้ยปรับ จำนวน ๕,๘๙๕,๒๐๐ บาท ครั้งที่ ๒ ชำระเงินกู้ยืมบางส่วนของสัญญาฉบับลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ จำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท และครั้งที่ ๓ ค่าดอกเบี้ยเงินกู้พร้อมเบี้ยปรับ เป็นเงิน จำนวน ๑,๔๔๙,๙๘๘.๐๔ บาท

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ บัญญัติว่า เมื่อผู้ร้องมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น และมาตรา ๙๓ บัญญัติว่า เมื่อปรากฏต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้เป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองว่ามีพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๒ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อผู้ร้องเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕๔ วรรคหนึ่ง และข้อ ๕๕ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดรองรับหลักเกณฑ์ไว้ในลักษณะทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ ส่วนที่ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕๕ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้นำระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม นั้น มิได้หมายความว่า จะต้องนำระเบียบดังกล่าวมาใช้บังคับทุกข้อ แต่เป็นกรณีที่นำมาใช้เมื่อระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้กำหนดไว้ อีกทั้งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นระเบียบที่ใช้สำหรับกรณีการสืบสวน การไต่สวน หรือการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับบุคคลเพราะเหตุกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองซึ่งมีกระบวนการในการแจ้งข้อกล่าวหาและส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการดำเนินการทางอาญาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

ข้อที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า เมื่อคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน คณะที่ ๑๓ เสนอรายงานต่อผู้ร้องว่าคดีไม่มีมูลแล้ว ผู้ร้องมีหน้าที่สั่งยุติเรื่องตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองได้อาศัยข้อเท็จจริงจากสำนวนการสืบสวนดังกล่าวข้างต้น มาตั้งฐานความผิดตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เสนอต่อผู้ร้อง ผู้ร้องได้ประชุมครั้งที่ ๑๒๙/๒๕๖๒ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยุบพรรคผู้ถูกร้อง โดยมิได้ดำเนินการส่งเรื่องให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการแก้ไขสำนวนและไต่สวนเพื่อให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกร้องตามกระบวนการของกฎหมาย การดำเนินการสืบสวนหรือไต่สวนและการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ร้อง จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๕๔ นั้น เห็นว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือความปรากฏต่อคณะกรรมการไม่ว่าโดยทางใดไม่ว่าจะมีผู้แจ้งหรือผู้กล่าวหาหรือไม่ ถ้ามีหลักฐานพอสมควรหรือมีข้อมูลเพียงพอที่จะสืบสวนต่อไปว่ามีการกระทำใดอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองหรือจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้มีการสืบสวนหรือไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานโดยพลัน ถ้าผลการสืบสวนหรือไต่สวนปรากฏว่าไม่มีมูลความผิดให้สั่งยุติเรื่อง หากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อว่ามีผู้กระทำการตามที่มีการสืบสวนหรือไต่สวนให้คณะกรรมการสั่งให้ดำเนินคดีโดยเร็ว หรือในกรณีจำเป็นจะสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้กระทำการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก็ได้ ย่อมหมายความว่าเมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนปรากฏว่าไม่มีมูลความผิด และผู้ร้องเห็นชอบด้วยกับผลการสืบสวนไต่สวนของคณะกรรมการดังกล่าว จึงสั่งให้ยุติเรื่อง ความเห็นของผู้ร้องย่อมเป็นอิสระ มิได้ถูกผูกพันให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่าการดำเนินคดีอาญาตามที่ นายศรีสุวรรณ จรรยา และ นายสุรวัชร สังขฤกษ์ ร้องเรียนกล่าวโทษผู้ถูกร้อง สำนวนการสืบสวนขณะนี้เสร็จสิ้นจากการพิจารณาในขั้นตอนของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งแล้ว และอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้ร้อง จึงยังไม่ถึงขั้นตอนการแจ้งข้อกล่าวหา ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน

และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกอบกับประเด็นการแจ้งข้อกล่าวหาเป็นกระบวนการทางคดีอาญา ส่วนการดำเนินการกรณียุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ นั้น ปรากฏว่าในการประชุมผู้ร้องครั้งที่ ๑๒๕/๒๕๖๒ วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ผู้ร้องมีมติว่า เพื่อให้การดำเนินการต่อกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายพรรคการเมืองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีคำสั่งที่ ๗/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน โดยคณะกรรมการดังกล่าวประชุมเพื่อศึกษาและวิเคราะห์รายละเอียดในสำนวนการสืบสวนกรณีกล่าวหาว่า นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ได้ให้ผู้ถูกร้องกู้ยืมเงินเป็นการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองว่า สมควรจะดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่ ต่อมาคณะกรรมการดังกล่าวได้รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองและนายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอต่อผู้ร้องเพื่อพิจารณา ซึ่งผู้ร้องได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๗๒ อันเป็นเหตุให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และได้มีมติให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นคดีนี้ ดังนั้น กระบวนการในการดำเนินคดีอาญาและกระบวนการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมืองจึงแยกเป็นอิสระต่อกัน การยื่นคำร้องของผู้ร้องจึงชอบด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติอื่นใดที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ “ตามกฎหมายอื่น” การที่ผู้ร้องจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ มาบังคับใช้ในคดีนี้ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีนี้ไม่ได้ตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจยุบพรรคผู้ถูกร้อง นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคสอง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ บัญญัติให้ศาล

มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีดังต่อไปนี้ (๑๓) คดีอื่นที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ ข้อที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งดังกล่าวจึงฟังไม่ขึ้น

อนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “การพิจารณาคดี” หมายความว่า การดำเนินกระบวนพิจารณาใด ๆ รวมถึงการไต่สวน การประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย หรือการนั่งพิจารณา และมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หากศาลเห็นว่าคดีใดเป็นปัญหาข้อกฎหมาย หรือมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลอาจประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยโดยไม่ทำการไต่สวนหรือยุติการไต่สวนก็ได้” กรณีตามคำร้องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายโดยข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้ว นับตั้งแต่วันที่ผู้ร้องมายื่นคำร้องเมื่อวันศุกร์ที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ จนถึงวันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการตามกระบวนพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๒ ก็ได้มีการร่วมประชุมปรึกษาหารือเรื่องพิจารณานี้ในองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตลอดมา รวม ๑๑ ครั้ง จนกระทั่งที่ประชุมองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ข้อยุติและนัดฟังคำวินิจฉัยในวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ จึงเป็นการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีอย่างละเอียดถี่ถ้วนเป็นระยะเวลานานพอสมควรและให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้องในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา โดยประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย รวมระยะเวลาจำนวน ๗๑ วัน จึงมิได้กระทำการโดยเร่งรัดหรือรวบรัด แต่อย่างใด

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสอง บัญญัติว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น

รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีมิได้ และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้วและวรรคสอง บัญญัติว่า พรรคการเมืองจะรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินวรรคหนึ่งมิได้ และมาตรา ๗๒ บัญญัติว่า ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ มีความมุ่งหมายเพื่อรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยกำหนดกรอบของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการบริหารพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง และมีการบริหารกิจการภายในของพรรคการเมืองที่เป็นไปตามหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมืองสามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองตั้งแต่เริ่มแรก และกำหนดให้การบริหาร การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ของพรรคการเมือง สมาชิกต้องมีส่วนร่วมด้วย อันเป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองเป็นธุรกิจการเมือง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรคแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวได้ รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ขึ้นเป็นกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติไว้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปี และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน

หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว และวรรคสองบัญญัติห้ามมิให้พรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินวรรคหนึ่ง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อควบคุมพรรคการเมืองในการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลที่มีมูลค่าไม่เกินสิบล้านบาทต่อปี อันเป็นมาตรการป้องกันมิให้พรรคการเมืองถูกบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดอาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นนายทุนพรรคการเมืองเพื่อบงการหรือมีอิทธิพลครอบงำและชี้นำการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามความประสงค์ของตนแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวได้ ทำให้การบริหารกิจการของพรรคการเมืองไม่เป็นไปโดยอิสระและทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลกันภายในพรรคการเมืองไม่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง อันเป็นการทำลายหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และอาจส่งผลทำให้พรรคการเมืองถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบด้วยกฎหมายของผู้บงการหรือผู้มีอิทธิพลเหนือพรรคการเมือง จึงจำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมมูลค่าการรับบริจาคของพรรคการเมืองเพื่อสร้างเสริมให้พรรคการเมืองมีการบริหารกิจการที่มีความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันของประชาชนที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับ

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ที่บัญญัติถึงเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องในคดีนี้ มีปัญหาที่ต้องพิจารณาประการแรกว่า การที่พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันจะเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ นั้นมีความหมายแค่ไหน เพียงใด เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๗๒ มีข้อห้ามสองกรณี กรณีที่หนึ่ง พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นทั้งการได้มาและวิธีการได้มาซึ่งเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยไม่เปิดเผย และกรณีที่สอง พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการได้มาซึ่งเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีแหล่งที่มาจากการกระทำความผิดตามกฎหมายหรือเป็นเงินสกปรก การฟอกเงิน การค้าของเถื่อน

การค้ามนุษย์ หรือการทุจริตประพฤติมิชอบ ซึ่งการได้มาทั้งสองกรณีดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นจำนวนเท่าใดก็ตาม ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ จึงได้กำหนดข้อห้ามดังกล่าวไว้เพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองไปเกี่ยวข้องกับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเหล่านั้นอันจะทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นผู้มีส่วนร่วมหรือสนับสนุนหรือช่วยเหลือในการกระทำความผิดไปด้วยและมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบพรรคการเมืองของประเทศไทย อันเป็นมาตรการที่สำคัญเพื่อเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองของประเทศไทยให้เป็นสถาบันที่มีความโปร่งใสและเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชน และสอดคล้องกับมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ที่กำหนดมาตรการและวิธีการที่จำเป็นให้พรรคการเมืองปฏิบัติเพื่อให้การรับบริจาคของพรรคการเมืองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เปิดเผย และตรวจสอบได้

ปัญหาประการที่สองมีว่า พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้หรือไม่ เห็นว่า การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองต้องอาศัยรายได้ของพรรคการเมืองซึ่งกฎหมายกำหนดแหล่งที่มาไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ ดังนั้น เงินส่วนใดที่พรรคการเมืองนำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองซึ่งมิได้มีแหล่งที่มาและวิธีการได้มาตามที่กฎหมายระบุไว้ ย่อมถือว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖๒ ถึงแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้บัญญัติห้ามการกู้ยืมสำหรับพรรคการเมืองไว้โดยชัดเจน แต่ก็ไม่ได้รับรองว่าให้กระทำได้ ประกอบกับพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน และเงินกู้ยืมแม้มิได้เป็นรายได้แต่ก็เป็นรายรับและเป็นเงินทางการเมือง การดำเนินการเกี่ยวกับการได้มาและการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจึงกระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับกำกับการบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ และกำกับให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดโดยอาศัยการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแล้ว การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองจึงต้องสอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาประการที่สามมีว่า การรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ มีความหมายอย่างไร เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทนิยามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ บัญญัติคำว่า “บริจาค” หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกจากค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย ส่วนคำว่า “ประโยชน์อื่นใด” หมายความรวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย ซึ่งการที่กฎหมายใช้คำว่า “ให้หมายความรวมถึง” ในการนิยามความหมายของคำในกฎหมายย่อมมีความหมายรวมถึงสิ่งอื่นนอกเหนือจากสิ่งที่จำกัดความหรือให้ความหมายไว้อีกด้วย เพราะฉะนั้น การให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองย่อมมีความหมายรวมถึงการกระทำที่มีลักษณะทำนองเดียวกับการให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไป หรือการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ที่ไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่ายอันมีลักษณะที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ด้วย ดังนั้น การให้กู้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย หรือคิดดอกเบี้ยที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า หรือการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือเป็นการได้เงินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่าย ย่อมถือว่าเป็นประโยชน์อื่นใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ แล้ว ต้องอยู่ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง และอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบริจาคและการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๒

ด้วยเหตุนี้คำว่า “บริจาค” และ “ประโยชน์อื่นใด” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะในกฎหมายนี้เพื่อกำหนดสิ่งที่อยู่ในขอบข่ายบังคับแห่งกฎหมายในเรื่องนี้และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ต้องการควบคุมการสนับสนุนในทางการเงินให้แก่พรรคการเมือง ให้เป็นไปโดยพอเหมาะพอควรแก่การดำเนินกิจกรรม

ของพรรคการเมือง โดยกำหนดมาตรการให้พรรคการเมืองมีระบบทางการเงินและการบัญชี รวมทั้งรายได้ของพรรคการเมืองที่มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ตลอดจนการสนับสนุนและคุ้มครองหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง อันส่งผลให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันของประชาชนที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับ โดยการป้องกันมิให้บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดอาศัยพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน หรืออาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการหรือผู้มีอิทธิพลครอบงำและชี้นำกิจการของพรรคการเมืองแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวได้

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า งบการเงินประจำปี ๒๕๖๑ ของผู้ถูกร้อง (วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑) ซึ่งยื่นต่อผู้ร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๙ แสดงว่า ผู้ถูกร้องมีรายได้ โดยมาจากเงินทุนประเดิม ๑,๐๖๗,๑๒๔ บาท รายได้เงินบำรุงสมาชิก ๘,๖๒๐,๔๗๕ บาท รายได้จากการจำหน่ายสินค้า ๒,๗๑๘,๖๔๘ บาท รายได้เงินบริจาค ๕๘,๗๓๒,๐๐๐ บาท รายได้อื่น ๓๔,๙๒๑ บาท รวมรายได้ ๗๑,๑๗๓,๑๖๘ บาท ส่วนค่าใช้จ่ายเป็นต้นทุนการจำหน่ายสินค้า ๒,๔๔๔,๔๓๔ บาท ค่าใช้จ่ายในการบริหาร ๖๑,๕๗๙,๓๔๑ บาท ค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ ๘,๖๓๙,๙๓๐ บาท รวมค่าใช้จ่าย ๗๒,๖๖๓,๗๐๕ บาท และมีสินทรัพย์หมุนเวียนและไม่หมุนเวียน รวมเป็นเงิน ๓๒,๘๗๓,๒๑๑ บาท ค่าใช้จ่ายจึงสูงกว่ารายได้เป็นเงิน ๑,๔๙๐,๕๓๗ บาท แต่ผู้ถูกร้องกลับทำสัญญากู้ยืมเงินจาก นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง รวม ๒ ฉบับ เป็นจำนวนเงินถึง ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีการคิดอัตราดอกเบี้ยและเบี้ยปรับที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า ถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ แม้ผู้ถูกร้องจะได้ชำระหนี้เงินกู้ยืมบางส่วนแก่ผู้ให้กู้หลายครั้ง แต่การชำระคืนครั้งแรกเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๒ โดยชำระเป็นเงินสด จำนวน ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท ภายหลังจากที่ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินเพียง ๒ วัน ซึ่งถือเป็นการผิดปกติวิสัย นอกจากนี้ สัญญากู้ยืมเงินฉบับลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ซึ่งมีวงเงินกู้ จำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒ ต่อปี แต่ในวันทำสัญญาผู้ถูกร้องรับเงินกู้เพียง ๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท การทำสัญญากู้ยืมเงินฉบับเพิ่มเติมโดยที่ยังมีหนี้เงินกู้ค้างชำระอยู่ไม่เป็นไปตามปกติวิสัย ดังนั้น การทำสัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการกู้ยืมเงินที่มีข้อตกลงในสัญญาและพฤติการณ์ในการเอื้อประโยชน์ หรือช่วยเหลือผู้ถูกร้องเป็นกรณีพิเศษที่ไม่เป็นตามปกติทางการค้าและไม่เป็นไปตามปกติวิสัยของการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้

เงินกู้ยืม ทั้งการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้าสำหรับการกู้ยืมเงินที่ไม่มีหลักประกัน ถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ถูกร้องบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ และเมื่อรวมประโยชน์อื่นใดที่ผู้ถูกร้องได้รับจากเงินกู้ยืม จำนวน ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท กับเงินที่ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ได้บริจาคให้แก่ผู้ถูกร้องในปี ๒๕๖๒ จำนวน ๘,๕๐๐,๐๐๐ บาท แล้ว ย่อมชัดแจ้งว่า เป็นกรณีการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อปี ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๖๖ วรรคสอง

จากข้อเท็จจริง พฤติการณ์และพยานหลักฐานดังกล่าว จึงเห็นว่า การที่ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องให้เงินกู้ยืมแก่ผู้ถูกร้องเป็นการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด และการที่ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องให้ผู้ถูกร้องกู้ยืมเงินเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องควรจะรู้ว่าการเป็นหนี้จำนวนมากต่อบุคคลใดย่อมจะก่อให้เกิดการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลที่เป็นเจ้าหนี้สามารถอาศัยอำนาจแห่งมูลหนี้ที่จะเรียกให้ผู้ถูกร้องชำระหนี้หรืองดเว้นการอันใดอันหนึ่งตามสัญญาก็ได้ ทั้งจะก่อให้เกิดความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรคแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียว อันส่งผลทำให้พรรคการเมืองเป็นธุรกิจการเมือง ดังนั้น การกู้ยืมเงินของผู้ถูกร้องจึงมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดตามมาตรา ๖๖ เมื่อการรับบริจาคดังกล่าวต้องห้ามตามมาตรา ๖๖ จึงเป็นการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ กรณีจึงมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๗๒ อันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓)

ประเด็นที่สาม คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติในลักษณะเป็นบทบังคับว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า พรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” เมื่อผู้ถูกร้องได้กระทำการ

อันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

มีข้อพิจารณาต่อไปว่า เมื่อวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องแล้ว จะต้องเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาเท่าใด เห็นว่า การกำหนดระยะเวลาของการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผู้อาสาเข้ามาทำประโยชน์แก่ชาติบ้านเมืองในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรระหว่างพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำ ให้ได้สัดส่วนกับโทษที่จะได้รับซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๒ เป็นบรรทัดฐานไว้

เมื่อพิจารณาลักษณะการกระทำของผู้ถูกร้องดังที่วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้ว การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ที่ห้ามพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยผู้ถูกร้องรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใช้วิธีการกู้ยืมเงินจาก นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องเป็นเงิน จำนวน ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งปรากฏพฤติการณ์และพยานหลักฐานแสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามมาตรา ๖๖ ที่ห้ามบุคคลใดบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปี และห้ามพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปี ซึ่งเป็นการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง แต่ยังไม่ถึงขนาดที่จะทำให้สมาชิกพรรคผู้ถูกร้องถูกครอบงำหรือชี้นำจากบุคคลดังกล่าวได้โดยสิ้นเชิงหรือประชาธิปไตยภายในพรรคผู้ถูกร้องสูญเสียไปทั้งหมด จึงเห็นสมควรกำหนดระยะเวลา

การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งจะสอดคล้องกับระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง ที่ห้ามผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ดังนั้น จึงให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง

ประเด็นที่สี่ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องแล้ว จึงต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสั่งให้ยุบพรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๗๒ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

นายนุรักษ์ มาประณีต
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรัญ ภักดีธนากุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
	พรรคอนาคตใหม่	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

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

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

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

ความเห็น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๖๒ พรรคการเมืองอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

(๑) เงินทุนประเดิมตามมาตรา ๙ วรรคสอง

(๒) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับ

(๓) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง

(๔) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมือง

(๕) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค

(๖) เงินอุดหนุนจากกองทุน

(๗) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง

การได้มาซึ่งรายได้ตาม (๒) (๓) (๔) และ (๕) ต้องมีใบเสร็จรับเงิน หรือหลักฐานการได้มาซึ่งรายได้นั้นเป็นหนังสือ ทั้งนี้ ตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

การจำหน่ายสินค้าหรือบริการตาม (๓) และการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมืองตาม (๔) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

รายได้ของพรรคการเมืองจะนำไปใช้เพื่อการอื่นใด นอกจากการดำเนินงานของพรรคการเมืองมิได้

มาตรา ๖๖ บุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีมิได้ และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว

พรรคการเมืองจะรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินวรรคหนึ่งมิได้

มาตรา ๗๒ ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๙๒ เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

(๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๓) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๗๒ หรือมาตรา ๗๔

(๔) มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่มีกฎหมายกำหนด

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น

มาตรา ๙๓ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๒ ให้นายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๙๒ คณะกรรมการจะยื่นคำร้องเองหรือจะมอบหมายให้นายทะเบียนเป็นผู้ยื่นคำร้องและดำเนินคดีแทนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีนายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะขอให้อัยการสูงสุดช่วยเหลือดำเนินการในชั้นการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจนกว่าจะเสร็จสิ้นก็ได้

ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งให้พรรคการเมืองระงับการกระทำใดไว้เป็นการชั่วคราวตามคำร้องขอของคณะกรรมการ นายทะเบียน หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี ก็ได้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ... (๓) กระทำการฝ่าฝืน ... มาตรา ๗๒ ...” และมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๒ ให้นายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด” ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกตามความในมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ข้อ ๕๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ... (๓) กระทำการฝ่าฝืน ... มาตรา ๗๒ ... แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ...” และข้อ ๕๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามข้อ ๕๔ ให้นายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา โดยให้นำระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัย

ชี้ขาด มาใช้บังคับโดยอนุโลม” จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดเหตุในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองไว้โดยเฉพาะ เมื่อผู้ร้องมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) และเมื่อความปรากฏต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ว่ามีพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บทบัญญัติมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ก็ให้อำนาจนายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อผู้ร้องเพื่อพิจารณาได้

เมื่อมีผู้ร้องเรียนให้เป็นความปรากฏต่อผู้ร้องว่าผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้เป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงได้มีคำสั่งที่ ๗/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ แต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ประกอบระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕๔ และข้อ ๕๕ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเสร็จสิ้นและจัดทำรายงานการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณารายงานดังกล่าวแล้วจึงได้เสนอความเห็นต่อที่ประชุมของผู้ร้อง และเมื่อผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้ถูกร้องกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๒ จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง กรณีจึงเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ประกอบระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕๔ วรรคหนึ่ง และข้อ ๕๕ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ผู้ร้องจึงมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง

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

เห็นว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงฟังยุติตามที่มิได้โต้แย้งและรับกันว่า ผู้ถูกร้องได้กู้ยืมเงินจากนายธนาธรจึงรุ่งเรืองกิจ สองครั้ง รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่าการกู้เงินดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากงบการเงินของผู้ถูกร้อง ปรากฏว่า นับตั้งแต่วันที่

ผู้ถูกร้องจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ จนถึงวันที่มีการทำสัญญากู้ยืมเงินฉบับแรกในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ เป็นเวลาเพียง ๓ เดือน ตามงบแสดงรายได้และค่าใช้จ่ายของผู้ถูกร้องสำหรับรอบระยะเวลาบัญชีตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ (วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรค) ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นงบการเงินที่ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมของผู้ถูกร้องให้ออกงบการเงินเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๒ สอดคล้องกับเอกสารที่เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ที่ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ถึงนายทะเบียนพรรคการเมือง นำส่งงบการเงินประจำปีพร้อมทั้งบัญชีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๙ ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้เป็นเงิน ๑,๔๙๐,๕๓๗ บาท โดยมีรายได้ที่มาจากเงินทุนประเดิม ๑,๐๖๗,๑๒๔ บาท รายได้เงินบำรุงสมาชิก ๘,๖๒๐,๔๗๕ บาท รายได้จากการจำหน่ายสินค้า ๒,๗๑๘,๖๔๘ บาท รายได้เงินบริจาค ๕๘,๗๓๒,๐๐๐ บาท รายได้อื่น ๓๔,๙๒๑ บาท รวมรายได้ ๗๑,๑๗๓,๑๖๘ บาท ส่วนค่าใช้จ่ายเป็นต้นทุนการจำหน่ายสินค้า ๒,๔๔๔,๔๓๔ บาท ค่าใช้จ่ายในการบริหาร ๖๑,๕๗๙,๓๔๑ บาท ค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ ๘,๖๓๙,๙๓๐ บาท รวมค่าใช้จ่าย ๗๒,๖๖๓,๗๐๕ บาท และมีสินทรัพย์หมุนเวียนและไม่หมุนเวียน รวมเป็นเงิน ๓๒,๘๗๓,๒๑๑ บาท แต่ผู้ถูกร้องกลับทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ให้กู้ เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ ในจำนวนเงินสูงถึง ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีนายนิติพัฒน์ แต้มไพโรจน์ เหรัญญิกพรรคอนาคตใหม่ปฏิบัติหน้าที่แทนนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง เป็นผู้กู้แทนผู้ถูกร้อง ซึ่งในสัญญากู้ยืมเงินฉบับลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ ข้อ ๑ ระบุว่า “... ผู้กู้ได้รับต้นเงินกู้เรียบร้อยแล้วทั้งจำนวน ...” ข้อ ๒ ระบุว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินกู้ กำหนดส่งดอกเบี้ยทุกเดือนจนกว่าสัญญาสิ้นสุดลง ทั้งนี้ หากผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ผู้กู้ต้องรับผิดในเบี้ยปรับวันละ ๑๐๐ บาท (หนึ่งร้อยบาท) จนกว่าผู้กู้จะชำระต้นเงินกู้คงค้าง ดอกเบี้ยและเบี้ยปรับในงวดที่ผิดนัดเสร็จสิ้น” ซึ่งการคิดเบี้ยปรับในงวดที่ผิดนัดเพียงวันละ ๑๐๐ บาท จากจำนวนต้นเงินดังกล่าว ซึ่งมากผิดปกติถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้าซึ่งโดยปกติต้องจ่ายเบี้ยปรับกรณีผิดนัดในอัตราที่มากกว่าจำนวนดังกล่าว และข้อ ๓ ระบุว่า “ผู้กู้ตกลงชำระเงินกู้ตามสัญญานี้ภายใน ๓ ปี ๓.๑ ภายในปีที่ ๑ ชำระหนี้ต้นเงินกู้ ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (แปดสิบล้านบาท) ๓.๒ ภายในปีที่ ๒ ชำระหนี้ต้นเงินกู้ ๔๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สี่สิบล้านบาท) ๓.๓ ภายในปีที่ ๓ ชำระหนี้ต้นเงินกู้ ๔๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท (สี่สิบเอ็ดล้านสองแสนบาท)” ซึ่งการชำระหนี้เงินกู้ยืมปรากฏข้อเท็จจริงตามใบสำคัญรับชำระหนี้เงินกู้ยืม

บางส่วน ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นเอกสารประกอบท้ายคำร้อง โดยผู้ถูกร้องไม่ได้โต้แย้งข้อเท็จจริงตามเอกสารหลักฐานดังกล่าวจึงรับฟังได้ว่า หลังจากผู้ถูกร้องทำสัญญากู้ยืมเงินฉบับลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ แล้วเพียง ๒ วัน กล่าวคือ เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้มีการชำระหนี้เงินกู้ยืมบางส่วนให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ให้กู้ โดยได้ชำระเป็นเงินสด เป็นเงินจำนวนถึง ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสารท้ายคำร้อง ซึ่งเป็นใบสำคัญรับชำระเงินกู้ยืมบางส่วนลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ หลังจากที่ผู้ถูกร้องได้ทำสัญญากู้ดังกล่าวได้เพียง ๑๙ วัน ผู้ถูกร้องได้มีการชำระหนี้เงินกู้ยืมบางส่วนให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคของผู้ถูกร้อง ผู้ให้กู้ โดยได้ชำระเป็นเงินสด จำนวน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท และยังปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสารท้ายคำร้องซึ่งเป็นใบสำคัญรับชำระเงินกู้ยืมบางส่วน ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๒ และเอกสารท้ายคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รับฟังเป็นที่ยุติได้ว่า หลังจากที่ผู้ถูกร้องได้ทำสัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวเป็นเวลา ๒๗ วัน ผู้ถูกร้องยังได้มีการชำระหนี้เงินกู้ยืมบางส่วนให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ให้กู้ โดยโอนเงินเข้าบัญชีออมทรัพย์ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาไทยซัมมิท ทาวเวอร์ เป็นเงินจำนวนถึง ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อรวมกับต้นเงินกู้ที่ผู้ถูกร้องชำระคืนให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ให้กู้ จำนวน ๓ ครั้งดังกล่าว เป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๗๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท อีกทั้งเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องยังได้มีการทำสัญญากู้ยืมเงินเพิ่มเติมจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ให้กู้ เป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งที่ผู้ถูกร้องยังมีหนี้ค้างชำระตามสัญญากู้ยืมเงินฉบับแรกอยู่ โดยในสัญญาข้อ ๑ ยังระบุว่า “ผู้ให้กู้ตกลงให้เงินกู้แก่ผู้กู้ ... โดยในวันทำสัญญานี้ ผู้กู้ได้รับเงินกู้เป็นเงินจำนวน ๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท แล้ว ... ส่วนเงินกู้จำนวนที่เหลือตามสัญญาผู้ให้กู้จะให้แก่ผู้กู้ในภายหลัง” การทำสัญญากู้ยืมเงินเพิ่มเติมโดยที่ผู้ถูกร้องยังคงมีหนี้ค้างชำระเงินกู้กับนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องอยู่ และในวันทำสัญญากู้ยืมเงินเพิ่มเติมผู้ถูกร้องได้รับเงินกู้ยืมจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องไม่ครบตามจำนวนเงินกู้เป็นเงินจำนวนถึง ๒๗,๓๐๐,๐๐๐ บาท จึงมีลักษณะเป็นการกู้ยืมเงินที่มีข้อตกลงในสัญญาและพฤติการณ์ในการเอื้อประโยชน์ ผ่อนปรน หรือช่วยเหลือผู้ถูกร้องเป็นกรณีพิเศษที่ไม่เป็นตามปกติในทางการค้าและไม่เป็นไปตามปกติวิสัยของการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้เงินกู้ยืมระหว่างกันที่มีจำนวนมากดังกล่าว นอกจากนี้ สัญญากู้ข้อ ๒ ยังระบุอีกว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปีของต้นเงินกู้เท่าที่ผู้กู้ยังคงต้องชำระ” และข้อ ๓ ระบุว่า “ผู้กู้ตกลงจะชำระเงินกู้ตามสัญญานี้ ภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่ทำสัญญานี้” ซึ่งการคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปีของจำนวนต้นเงินกู้ดังกล่าวถือเป็นการจ่ายดอกเบี้ย

โดยเป็นการให้ส่วนลดที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า อันถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ถูกร้อง บรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ที่ไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่ายตามอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปกำหนดในทางการค้า ดังนั้น ข้อที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าการแก้ไขสัญญาในส่วนระยะเวลาการชำระดอกเบี้ยจากรายเดือนเป็นรายปีเป็นไปเพื่อความสะดวกในการชำระหนี้เท่านั้น มิได้ทำให้ดอกเบี้ยลดลง และกำหนดดอกเบี้ยไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารพาณิชย์จึงฟังไม่ขึ้น

อีกทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสารท้ายคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหมายเลข ๒๙ ของผู้ถูกร้องว่า หลังจากที่ผู้ร้องได้นำคดีนี้มายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องเพิ่งได้มีการชำระค่าดอกเบี้ยและชำระเงินกู้ยืมบางส่วนให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องผู้ให้กู้ ในวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ จำนวน ๓ ครั้งในวันเดียวกัน กล่าวคือ ครั้งที่ ๑ ใบสำคัญรับค่าดอกเบี้ย ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องชำระเงินค่าดอกเบี้ยเงินกู้พร้อมเบี้ยปรับเป็นเงินจำนวน ๕,๘๙๕,๒๐๐ บาท โดยจ่ายเป็นเช็คสั่งจ่ายให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ บัญชีกระแสรายวัน ธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาไทยซัมมิท ทาวเวอร์ ครั้งที่ ๒ ใบสำคัญรับชำระเงินกู้ยืมบางส่วน ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องชำระเงินกู้ยืมบางส่วน เป็นเงินจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยจ่ายเป็นเช็คสั่งจ่ายให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ บัญชีกระแสรายวัน ธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาไทยซัมมิท ทาวเวอร์ และครั้งที่ ๓ ใบสำคัญรับค่าดอกเบี้ย ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องชำระเงินค่าดอกเบี้ยเงินกู้พร้อมเบี้ยปรับ เป็นเงินจำนวน ๑,๔๔๙,๙๘๘.๐๔ บาท โดยจ่ายเป็นเช็คสั่งจ่ายให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ บัญชีกระแสรายวัน ธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาไทยซัมมิท ทาวเวอร์ โดยการชำระดอกเบี้ยทั้งสองครั้งภายในวันเดียวกันดังกล่าวก็มิได้ระบุว่าเป็นการชำระดอกเบี้ยจากสัญญากู้ยืมเงินฉบับใด

จากพฤติการณ์และพยานหลักฐานดังกล่าวทั้งหมด จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องกระทำการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าเป็นการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่าเกินกว่าสิบล้านบาท ซึ่งเป็นข้อห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๖ โดยผู้ถูกร้องใช้วิธีการทำสัญญากู้ยืมเงิน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้กระทำผิดตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๒ ทั้งที่งบแสดงฐานะการเงินของผู้ถูกร้องจนถึง ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ที่ผู้ถูกร้องได้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องมีสินทรัพย์หมุนเวียนที่เป็นเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด เป็นเงินจำนวน ๖,๕๐๙,๓๕๓ บาท เท่านั้น อีกทั้งตามงบแสดงรายได้และค่าใช้จ่ายของผู้ถูกร้องสำหรับรอบระยะเวลาบัญชีตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ (วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรค) ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ปรากฏว่าผู้ถูกร้องมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้

เป็นเงินจำนวน ๑,๔๙๐,๕๓๗ บาท จึงเชื่อได้ว่าเป็นการนำเงินกู้ที่ได้รับจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ชำระหนี้คืนกลับไปบางส่วนตามจำนวนดังกล่าว นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องยังได้มีการทำสัญญากู้ยืมเงินฉบับที่สองเพิ่มเติมจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ให้กู้ เป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยในวันทำสัญญากู้ยืมเงินดังกล่าว ผู้ถูกร้องได้รับเงินกู้เป็นจำนวนเงินเพียง ๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนเงินกู้จำนวนที่เหลือตามสัญญา นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ให้กู้ ตกลงจะมอบให้แก่ผู้ถูกร้องในภายหลัง เห็นได้ว่า ข้อตกลงในสัญญาและพฤติการณ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ ผ่อนปรน หรือช่วยเหลือผู้ถูกร้องเป็นกรณีพิเศษที่ไม่เป็นไปตามปกติในทางการค้าและไม่เป็นไปตามปกติวิสัยของการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้เงินกู้ยืมระหว่างกันที่มีจำนวนมากดังกล่าว อีกทั้งในสัญญาข้อ ๒ ยังตกลงกันอีกว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปีของต้นเงินกู้เท่าที่ผู้กู้ยังคงต้องชำระ” ซึ่งการคิดดอกเบี้ยในอัตราดังกล่าวย่อมถือเป็นการจ่ายดอกเบี้ยที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้าอันถือเป็นประโยชน์อื่นใดที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ถูกร้องไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่าย อันมีลักษณะที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยเฉพาะการที่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องให้ผู้ถูกร้องกู้ยืมเงินในจำนวนที่เกินกว่าสิบล้านบาทต่อปี คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องควรจะรู้ว่าการเป็นหนี้จำนวนมากต่อบุคคลใดจะก่อให้เกิดการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลที่เป็นเจ้าหนี้สามารถอาศัยอำนาจแห่งมูลหนี้ที่จะเรียกให้ผู้ถูกร้องชำระหนี้หรืองดเว้นการอันใดอันหนึ่งตามสัญญาก็ได้

กรณีการกู้ยืมเงินของผู้ถูกร้องกับนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นการกู้เงินที่มิได้มีเจตนากู้ยืมเงินกันจริง หลีกเลี่ยงกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๒ เป็นการได้มาซึ่งประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าวิธีการได้มาซึ่งประโยชน์อื่นใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง อันถือว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ประกอบมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) จึงมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า

พรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” เมื่อผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

มีข้อพิจารณาต่อไปว่า เมื่อวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จะต้องเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาเท่าใด เห็นว่า การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องมิได้กำหนดระยะเวลาไว้เหมือนกับมาตราอื่น ๆ แสดงว่ามีเจตนารมณ์เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเสียเอง มิอาจกระทำได้ มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเสียเอง จึงให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา

ประเด็นที่สี่ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้องกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ” บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วย

ผลของการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง โดยไม่มีกำหนดระยะเวลานับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

(นายนุรักษ์ มาประณีต)
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
	พรรคอนาคตใหม่	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ประกอบมาตรา ๙๒ หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่ ๔ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนด ๑๐ ปี นับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ โดยอ้างว่าการให้กู้ยืมเงินเป็นนิติกรรมอำพรางการให้หรือบริจาคเงินแก่ผู้ถูกร้องซึ่งมีมูลค่าเกินกว่าสิบล้านบาท เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง มีโทษทางอาญาตามมาตรา ๑๒๔ การกู้ยืมเงินในส่วนที่เกินสิบล้านบาทซึ่งผู้ถูกร้องได้รับมาจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ วรรคสอง มีโทษทางอาญาตามมาตรา ๑๒๕ เพราะเป็นการรับบริจาคเงินหรือประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ เป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๙๓

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัย เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง ไม่ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น กระบวนการยื่นคำร้องของผู้ร้องไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และการกู้ยืมเงินเป็นหนี้สินไม่ใช่รายได้ พรรคการเมืองจึงสามารถกู้เงินได้เนื่องจากไม่มีกฎหมายห้ามการกู้ยืมเงินทำโดยเปิดเผยไม่เป็นนิติกรรมอำพราง

ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติจากคำร้อง คำชี้แจงข้อกล่าวหา เอกสารหลักฐานและบันทึกถ้อยคำของพยาน และของกรรมการของพรรคผู้ถูกร้องว่า นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ได้บริจาคเงินให้พรรคผู้ถูกร้องในปี ๒๕๖๒ แล้ว จำนวน ๘,๕๐๐,๐๐๐ บาท และในปี ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องยังได้กู้เงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ รวม ๒ ครั้ง เป็นเงินรวม ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยกู้ครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ จำนวน ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกร้องตกลงชำระดอกเบี้ยทุกเดือนในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี กำหนดชำระเงินต้นคืนทุกปี โดยชำระให้เสร็จสิ้นภายใน ๓ ปี หลังจากการกู้เงินเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ แล้ว ผู้ถูกร้องได้ชำระต้นเงินคืน ๓ ครั้ง ครั้งแรกเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๒ ชำระเป็นเงินสดจำนวน ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ ชำระเป็นเงินสดจำนวน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๒ ชำระโดยโอนเงินเข้าบัญชีให้นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ จำนวน ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และต่อมาเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๒ ได้มีการแก้ไขข้อตกลงชำระดอกเบี้ยใหม่เป็นชำระดอกเบี้ยทุกปี ต่อมาผู้ถูกร้องได้กู้เงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ครั้งที่สองเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ จำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตกลงชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสองต่อปี กำหนดชำระต้นเงินคืนภายใน ๑ ปี

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ประกอบกับบันทึกความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญและบันทึกถ้อยคำพยานที่ให้ไว้ตามคำสั่งศาล ข้อเท็จจริงมีเพียงพอที่จะวินิจฉัยคดีได้โดยไม่จำเป็นต้องไต่สวนพยานบุคคลเพิ่มเติม

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์ให้พรรคการเมืองเป็นพรรคการเมืองของประชาชน เป็นอิสระปราศจากการครอบงำหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงได้บัญญัติห้ามไม่ให้พรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ที่มีผู้บริจาคให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีตามมาตรา ๖๖ หากผู้บริจาคและพรรคการเมืองฝ่าฝืนนอกจากจะได้รับโทษทางอาญาตามมาตรา ๑๒๔ และมาตรา ๑๒๕ ตามลำดับแล้ว พรรคการเมืองที่รับบริจาคเงินหรือประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยังเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองนั้นด้วยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ประกอบมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๙๓

ประเด็นวินิจฉัยที่ ๑ ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

ข้อต่อสู้ที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เฉพาะที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ จึงไม่มีอำนาจพิจารณาเหตุตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ นั้น เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากจะบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่งแล้ว ยังมีบทบัญญัติในวรรคสอง ที่บัญญัติให้การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑๓) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีอื่นที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

คดีนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ได้

ส่วนที่ผู้ถูกร้องคัดค้านว่า กระบวนการยื่นคำร้องให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนคณะที่ ๑๓ ที่แต่งตั้งเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ มีความเห็นให้ยกคำร้องนั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ได้จากความเห็นและเอกสารของเลขาธิการ

คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่า กรณีที่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ให้ผู้ถูกร้องกู้เงินในคดีนี้ มีการตั้งคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน ๒ ชุด คือ ชุดที่ ๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้แต่งตั้งเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ **เป็นการสืบสวนและไต่สวนการกระทำผิดของนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ในความผิดอาญาตามมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๒๔ กรณีเป็นผู้บริจาคเงินให้พรรคการเมืองเกินสิบล้านบาท เป็นการสืบสวนและไต่สวนเพื่อยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลยุติธรรม มิใช่เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๙๒** ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ แต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน **เพื่อพิจารณากรณีที่พรรคผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๖๖ วรรคสอง และมาตรา ๗๒** ซึ่งผู้ร้องเห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ วรรคสอง และมาตรา ๗๒ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า พรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ ซึ่งรวมถึงการฝ่าฝืนมาตรา ๗๒ ด้วย ก็ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ผู้ร้องจึงปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนการยื่นคำร้องให้ยุบพรรคถูกต้องแล้ว

ประเด็นวินิจฉัยที่ ๒ มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ประกอบมาตรา ๙๒ หรือไม่

เห็นว่า สิทธิเสรีภาพพื้นฐานของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ นั้น หากเป็นบุคคลธรรมดา ย่อมมีสิทธิเสรีภาพจะกระทำการใด ๆ ก็ได้ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลอื่น แต่หากเป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นบุคคลสมมุติที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิขั้นพื้นฐานของนิติบุคคลย่อมแตกต่างจากบุคคลธรรมดา

นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีทั้งนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน นิติบุคคลทั้งสองประเภท แม้จะเป็นนิติบุคคลเหมือนกัน แต่วัตถุประสงค์การจัดตั้งต่างกัน ภารกิจและการดำเนินการของนิติบุคคลทั้งสองประเภทก็ต่างกัน นิติบุคคลเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ของภาคเอกชน ส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน เป็นนิติบุคคลที่มีภารกิจและบทบาทกระทบเกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะและการเมืองการปกครอง แม้นิติบุคคลจะดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์อันเป็น

สาระสำคัญเหมือนกัน แต่หลักการพิจารณาถึงสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนย่อมแตกต่างจากนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน

พรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง จึงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อพิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ในการตั้งพรรคการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ไม่ใช่นิติบุคคลที่จะประกอบธุรกิจการค้าหากำไร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงได้กำหนดที่มาของรายได้ของพรรคการเมืองไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา ๖๒ โดยไม่กำหนดให้มีรายได้อื่น ๆ เหมือนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ แม้มาตรา ๖๒ จะอนุญาตให้พรรคการเมืองมีรายได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง ซึ่งมีส่วนเป็นการหารายได้ก็ตาม แต่ก็หาใช่เป็นการแสวงหากำไรในทางธุรกิจไม่ การหารายได้ดังกล่าวยังต้องอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้พรรคการเมืองต้องตกอยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใด

การกู้ยืมเงินจะถือเป็นรายได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากกฎหมายและมาตรฐานการบัญชี ในประเด็นนี้ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล พยานผู้เชี่ยวชาญ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ตามมาตรฐานการบัญชี ฉบับที่ ๑๘ (ปรับปรุงปี ๒๕๖๐) ให้คำนิยามไว้ว่า “รายได้” หมายถึงการเพิ่มขึ้นของประโยชน์เชิงเศรษฐกิจในรอบระยะเวลาบัญชีในรูปกระแสรับหรือการเพิ่มขึ้นของสินทรัพย์ หรือการลดลงของหนี้สินซึ่งส่งผลให้ส่วนของเจ้าของเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ไม่รวมถึงเงินทุนที่ได้รับจากผู้มีส่วนร่วมในส่วนของเจ้าของ และรายได้ตามคำนิยามรวมถึง รายได้ซึ่งเกิดจากกิจกรรมตามปกติของกิจการและผลกำไร และรายได้มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น รายได้จากการขาย รายได้จากการให้บริการ รายได้ค่าธรรมเนียม รายได้ดอกเบี้ย รายได้เงินปันผล รายได้ค่าสิทธิ ดังนั้น เงินกู้ซึ่งมีภาระที่ต้องชำระคืนจึงมิใช่รายได้ตามที่มาตรฐานการบัญชีกำหนดไว้

ฉะนั้น พรรคการเมืองจึงสามารถกู้เงินได้ ไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๖๒ แต่ต้องเป็นการกู้ยืมที่แท้จริงและเป็นไปโดยสุจริต มิได้ทำขึ้นเพื่อปิดบังอำพรางการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง รวมถึงการบริจาคและรับบริจาคที่ฝ่าฝืนกฎหมายด้วย อย่างไรก็ตาม **แม้เงินกู้ไม่ใช่รายได้ แต่เงินกู้ที่ได้รับถือเป็นเงินรายรับ**ที่ผู้ถูกร้องสามารถนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมของผู้ถูกร้องได้ ซึ่งเมื่อข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการให้ถ้อยคำของนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ได้ให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนว่า สถาบันการเงินคงไม่ให้กู้เงิน ส่วนการกู้จากบุคคลอื่นก็คงเป็น

ไปได้ยาก และข้อเท็จจริงยังฟังเป็นยุติว่า ผู้ถูกร้องกู้เงินโดยไม่มีหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน ฉะนั้น การที่นายธนาธร ให้ผู้ถูกร้องกู้เงินเป็นจำนวนมากถึง ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท จึงถือเป็น **"ประโยชน์อื่นใด"** ตามมาตรา ๖๖ ประกอบคำนิยามตามมาตรา ๔[๑]

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปคือ การที่ผู้ถูกร้องได้รับประโยชน์จากการที่นายธนาธร ให้กู้เงินเป็นจำนวน ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท จะคิดเป็นเงิน**บริจาค**[๒]เท่าใด เห็นว่า มาตรา ๔ ให้นิยามคำว่า "ประโยชน์อื่นใด" ให้มีความหมายรวมถึง "การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ **หรือการให้ส่วนลดโดย**ไม่มีค่าตอบแทนหรือ**มีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า** และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย" ดังนั้น นอกจากประโยชน์ที่ผู้ถูกร้องสามารถกู้เงินโดยไม่มีหลักประกันใด ๆ อันเป็นประโยชน์ที่อาจคำนวณเป็นจำนวนเงินได้ แล้ว แม้เพียงพิจารณาจากอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในระบบจากสถาบันการเงิน สำหรับการให้กู้โดยไม่มีหลักประกันใด ๆ นั้น สถาบันการเงินจะคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ฉะนั้น ภายใน ๑ ปี ผู้ถูกร้องจึงได้ประโยชน์จากอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าปกติ สำหรับการกู้ครั้งแรก ต้นเงินจำนวน ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗.๕ ต่อปี เป็นเงินไม่ต่ำกว่า ๑๒,๐๙๐,๐๐๐ บาท และจากการกู้ครั้งที่ ๒ ต้นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นประโยชน์ที่ได้รับจากอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าปกติไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๓ ต่อปี เป็นเงินไม่ต่ำกว่า ๓,๙๐๐,๐๐๐ บาท รวมประโยชน์ที่ผู้ถูกร้องได้รับจากการที่นายธนาธร ให้กู้เงินทั้งสองครั้งเฉพาะในส่วนอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าปกติคิดเป็นเงินบริจาคได้เป็นเงิน ๑๕,๙๙๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเมื่อรวมกับเงินบริจาคที่ผู้ถูกร้องได้รับจากนายธนาธรแล้วอีกจำนวน ๘,๕๐๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นเงินเกินกว่าสิบล้านบาท

อนึ่ง การที่นายธนาธรให้ผู้ถูกร้องกู้เงินจำนวนมากเพื่อนำไปใช้ดำเนินกิจกรรมของพรรค นอกจากจะเป็นประโยชน์อื่นใดที่ผู้ถูกร้องได้รับแล้วตามพฤติการณ์แห่งคดียังมีสภาพและลักษณะที่ไม่ปกติผิดไปจากการให้กู้ยืมกันตามปกติธรรมดา จึงน่าเชื่อว่า ไม่ใช่การให้กู้ยืมที่แท้จริงของนายธนาธร

---

[๑] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ "ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

"ประโยชน์อื่นใด" หมายความรวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ **หรือการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า** และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย"

[๒] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ "ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

"บริจาค" หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกจากค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง และ**ให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใด**แก่พรรคการเมือง**บรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้**ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย"

แต่น่าจะเป็นเจตนาที่จะบริจาคเงินเพิ่มเติมให้กับผู้ถูกร้อง โดยทำสัญญากู้เพื่อปิดบังอำพรางการบริจาคเงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การที่นายธนาธรให้ผู้ถูกร้องกู้เงินทั้งสองครั้ง มีเหตุพิรุธควรสงสัยหลายประการ เช่น ผู้ถูกร้องกู้เงินครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ แต่หลังจากนั้นเพียง ๒ วัน คือวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๒ กลับคืนเงินกู้ให้นายธนาธร เป็นเงินสดจำนวน ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท และต่อมาวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ คืนเงินกู้ให้นายธนาธรเป็นเงินสดอีก ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท การคืนเป็นเงินสดจำนวนมากเช่นนี้ ย่อมไม่สามารถตรวจสอบได้ และไม่ใช่ปกติวิสัยที่พึงกระทำ พฤติการณ์มีเหตุอันควรสงสัยว่า จะนำเงินไปใช้เพื่อการใด การทำสัญญากู้เงินของผู้ถูกร้องจึงน่าเชื่อว่าเป็นการกระทำโดยเจตนาลวงเพื่อปิดบังการรับบริจาคเงินจำนวนมากเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ส่วนที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า เป็นการกู้โดยเปิดเผย จึงไม่ใช่นิติกรรมอำพรางนั้น ข้ออ้างดังกล่าวขัดต่อหลักนิติกรรมอำพราง เนื่องจากการทำนิติกรรมอำพราง ผู้กระทำจะต้องทำนิติกรรมที่ไม่ใช่นิติกรรมอันแท้จริงโดยเปิดเผยเพื่อปกปิดหรืออำพรางนิติกรรมอันแท้จริง การอ้างว่าทำสัญญากู้โดยเปิดเผยจึงเป็นนิติกรรมที่แท้จริง จึงขัดต่อสภาพของหลักกฎหมายว่าด้วยนิติกรรมอำพราง

การกระทำของนายธนาธรและผู้ถูกร้องดังกล่าว เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๖๖ ซึ่งเป็นความผิดอาญา โดยนายธนาธรผู้บริจาคหรือให้ประโยชน์อื่นใดเกินสิบล้านบาทต่อปี เป็นความผิดตามมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง มีโทษทางอาญาตามมาตรา ๑๒๔ เงินหรือประโยชน์ส่วนที่เกินกว่าสิบล้านบาท จึงเป็นทรัพย์ที่เกิดจากการกระทำความผิดอาญา เป็นทรัพย์ที่มีแหล่งที่มาไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การที่ผู้ถูกร้องรับเงินกู้หรือประโยชน์อื่นใดจากนายธนาธรในส่วนที่เกินกว่าสิบล้านบาท ดังกล่าว จะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๗๒ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๗๒ ห้ามพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไว้ ๒ กรณี คือ (๑) รู้หรือควรรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ (๒) มีเหตุอันควรสงสัยว่า มีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีความหมายรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ที่มีแหล่งที่มาจากการกระทำผิดกฎหมายบทใดบทหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการกระทำผิดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญา เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏจากบันทึกถ้อยคำของกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องว่า กรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องมีมติให้กู้เงินจากนายธนาธรเป็นเงินจำนวนมากเช่นนั้น ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นกรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องควรจะรู้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า การกู้เงินจากนายธนาธรทั้งสองครั้งในปี ๒๕๖๒ เป็นการรับเงินหรือประโยชน์อื่นใด ที่มีแหล่งที่มาจากการกระทำที่ผิดกฎหมายมีโทษอาญาของนายธนาธร ตามมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๒๔ เมื่อผู้ถูกร้องรับเงินดังกล่าวไว้ จึงครบองค์ประกอบให้ต้องถูกยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามมาตรา ๗๒ ประกอบมาตรา ๙๒

ประเด็นวินิจฉัยที่ ๓ คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติในลักษณะเป็นบทบังคับว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง **ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง** และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” เมื่อผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

มีข้อพิจารณาต่อไปว่า เมื่อวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จะต้องเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาเท่าใด เห็นว่า การกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผู้อาสาเข้ามาทำประโยชน์แก่ชาติบ้านเมืองในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องพิจารณาให้เป็นตามหลักความได้สัดส่วนที่พอเหมาะพอควรระหว่างพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำกับโทษที่จะได้รับซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลดังที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๒ เป็นบรรทัดฐานไว้

เมื่อพิจารณาลักษณะการกระทำของผู้ถูกร้องดังที่วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้ว การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ซึ่งพฤติการณ์และพยานหลักฐานแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามมาตรา ๖๖ ที่ห้ามมิให้บุคคลใดบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปี และห้ามมิให้พรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปี อันเป็นการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง แต่ยังไม่ถึงขนาดที่จะทำให้สมาชิกพรรคผู้ถูกร้องถูกครอบงำ

หรือชี้นำจากบุคคลดังกล่าวได้โดยสิ้นเชิงหรือประชาธิปไตยในพรรคผู้ถูกร้องสูญเสียไปทั้งหมด จึงเห็นสมควรกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องมีกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งจะสอดคล้องกับระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง ที่ห้ามผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นมาอีกหรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ดังนั้น จึงให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่เคยดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง

ประเด็นวินิจฉัยที่ ๔ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนด ๑๐ ปี นับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ” บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแล้ว จึงต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่เคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นสมควรมีคำสั่งให้ยุบพรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓)

และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๗๒ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

(นายจรัญ ภักดีธนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
	พรรคอนาคตใหม่	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

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

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

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

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

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

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

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

ข้อเท็จจริงได้ความตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม ความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบ ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ชื่อ “พรรคอนาคตใหม่” จดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ ผู้ถูกร้องโดยมติของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง ทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๒ ฉบับ สัญญากู้ยืมเงินฉบับที่หนึ่งลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ ข้อ ๑ ระบุว่า “ผู้ให้กู้ตกลงให้เงินแก่ผู้กู้ และผู้กู้ตกลงที่จะกู้เงินจากผู้ให้กู้และชำระเงินให้กับผู้ให้กู้ ... จำนวนเงินต้นของเงินกู้เป็นเงินจำนวน ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยผู้กู้ได้รับต้นเงินกู้เรียบร้อยแล้วทั้งจำนวน ...” ข้อ ๒ ระบุว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ “๗.๕” ต่อปีของต้นเงินกู้ กำหนดส่งดอกเบี้ยทุกเดือนจนกว่าสัญญาสิ้นสุดลง ทั้งนี้ หากผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ผู้กู้ต้องรับผิดในเบี้ยปรับวันละ ๑๐๐ บาท (หนึ่งร้อยบาท) จนกว่าผู้กู้

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

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

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

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

ซึ่งจะเป็นการทำลายความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองอีกด้วย พรรคการเมืองจึงมีหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างรอบคอบว่าการรับบริจาคฝ่าฝืนมาตรา ๗๒ หรือไม่ หากฝ่าฝืนพรรคการเมืองจะต้องไม่รับบริจาค แต่หากพรรคการเมืองรับบริจาคซึ่งเป็นการกระทำไปโดยรู้ข้อเท็จจริงที่มีการฝ่าฝืนดังกล่าว พรรคการเมืองนั้นจะถูกสั่งยุบ คณะกรรมการบริหารพรรคจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง และผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคนั้นจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกสั่งยุบตามมาตรา ๙๔ วรรคสอง นอกจากนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองนั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นตามมาตรา ๑๒๖

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

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

รายได้ดังต่อไปนี้ (๑) เงินทุนประเดิมตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๒) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับ (๓) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง (๔) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมือง (๕) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค (๖) เงินอุดหนุนจากกองทุน (๗) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรฐานการบัญชี ฉบับที่ ๑๘ (ปรับปรุง ๒๕๖๐) เรื่องรายได้ ถือว่าเงินกู้เป็นเงินซึ่งผู้กู้มีภาระหน้าที่ต้องชำระคืน จึงมิใช่รายได้ และไม่อยู่ในความหมายของเงินบริจาค คดีนี้คงมีเพียงข้อที่จะต้องพิจารณาว่าการก่อมูลหนี้ของพรรคการเมืองเข้าลักษณะที่พรรคการเมืองได้รับการเอื้อประโยชน์ที่สามารถตีราคาเป็นทรัพย์สินในลักษณะคำว่า “ประโยชน์อื่นใด” หรือไม่ กล่าวโดยเฉพาะการกู้ยืมเงิน หากมีการกู้ยืมตามปกติทางการค้าของผู้ให้กู้ยืม เช่น การกู้ยืมเงินจากธนาคารซึ่งเป็นสถาบันการเงิน การกู้ยืมก็ไม่อาจถือว่าผู้ให้กู้ยืมให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง จำนวนเงินที่ให้กู้ยืมแม้จะมากน้อยเพียงใดก็จัดเป็นหนี้สินที่พรรคการเมืองจะต้องชำระตามข้อตกลง เงินที่ให้กู้ยืมจึงไม่ใช่รายได้ แต่ในกรณีที่ผู้ให้กู้ยืมให้สิทธิพิเศษแล้วสามารถตีราคาเป็นตัวเงินมีมูลค่าได้ เช่น การคิดดอกเบี้ยน้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาด มูลค่าที่ได้ดังกล่าวจะต้องพิจารณาว่าเกิดจากการได้รับสิทธิพิเศษเพื่อวัตถุประสงค์ใด หากมีเจตนาที่จะให้พรรคการเมืองได้รับประโยชน์ซึ่งแตกต่างจากผู้กู้หรือลูกค้ารายอื่นอย่างมีนัยสำคัญ ประโยชน์ที่ได้รับจากการเสียดอกเบี้ยน้อยลงอาจถือว่าเป็นการบริจาคประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองด้วยเช่นกัน

ข้อเท็จจริงกรณีตามคำร้องนี้ ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องกู้เงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องโดยทำสัญญารวมสองฉบับ ในสัญญาระบุไว้ชัดเจนเกี่ยวกับการได้รับเงินกู้ ระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ยตลอดจนเบี้ยปรับกรณีผิดนัดชำระหนี้ และมีการชำระเงินกู้บางส่วน รวมทั้งดอกเบี้ย และเบี้ยปรับ ประเด็นที่ต้องพิจารณาจึงมีว่าการกู้ยืมเงินเป็นไปทางปกติทางการค้าไม่มีลักษณะเป็นการบริจาคเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคผู้ถูกร้อง หรือไม่ เห็นว่า การกู้เงินอันเป็นประเด็นของคดีนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง จึงต้องฟังว่าสัญญากู้ยืมเงินเกิดขึ้นจากความสมัครใจของคู่สัญญา เนื่องจากเป็นกรณีของพรรคการเมืองทำนิติกรรมทางแพ่งกับบุคคลภายนอก แม้ว่านายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ จะมีฐานะเป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องซึ่งมีสถานะเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องก็ตาม ผู้ถูกร้องต้องผูกพันที่จะชำระเงินกู้ในความหมายของคำว่าหนี้สินของพรรคจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้นเช่นเดียวกันกับกรณีที่พรรคการเมืองก่อหนี้จากมูลหนี้ในเรื่องอื่น การกู้ยืมเงินของผู้ถูกร้องไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงว่ากระทำไปโดยไม่สุจริต ผู้ถูกร้องรายงานงบการเงินประจำปีตามที่กฎหมายกำหนดแก่ผู้ร้องเพื่อให้มีการตรวจสอบ และสาธารณชนสามารถตรวจสอบรับรู้

เรื่องการกู้เงินดังกล่าวอย่างเปิดเผย อันแสดงถึงความโปร่งใสของการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ในประเด็นเรื่องการกู้ยืมเงินของผู้ถูกร้อง จึงมิใช่กรณีการทำนิติกรรมอำพรางตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง ผู้ร้องไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่านายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องได้ให้ประโยชน์แก่พรรคผู้ถูกร้องในเรื่องการได้รับส่วนลดดอกเบี้ยแตกต่างจากอัตราดอกเบี้ยปกติหากพรรคผู้ถูกร้องกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินแล้วจะต้องเสียดอกเบี้ยจำนวนสูงกว่า แล้วพรรคผู้ถูกร้องได้รับส่วนลดดังกล่าวโดยถือว่าเป็นการบริจาคที่จะต้องนำไปรวมกับการบริจาคของนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ในปี ๒๕๖๒ แล้วมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทตามมาตรา ๖๖ อันจะทำให้หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องมีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายอย่างมีนัยสำคัญ สัญญากู้เงินฉบับแรกวงเงินกู้ ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท คิดดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ซึ่งไม่พบว่าอัตราดอกเบี้ยที่ตกลงกันแตกต่างจากอัตราดอกเบี้ยตามท้องตลาดที่สถาบันการเงินคิดจากลูกค้าแต่อย่างใด ส่วนในสัญญาฉบับที่สอง วงเงินกู้จำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท คิดดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒ ต่อปี ในสัญญาฉบับนี้มีการคิดดอกเบี้ยแตกต่างจากสัญญาฉบับแรกอย่างมีนัยสำคัญ และถือได้ว่าเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคผู้ถูกร้องที่จะไม่ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ประโยชน์ตอบแทนที่เป็นส่วนลดจำนวนร้อยละ ๕.๕ ต่อปีในส่วนนี้ จึงถือว่าเป็นการบริจาคประโยชน์อื่นใดที่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ให้แก่พรรคการเมืองได้ แต่เมื่อไม่มีข้อเท็จจริงจากผู้ร้องที่เชื่อว่าจำนวนเงินดังกล่าวเมื่อรวมกับเงินอื่นใดที่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ บริจาคให้พรรคผู้ถูกร้อง มีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในมาตรา ๖๖ จึงไม่มีข้อที่ผู้ถูกร้องหรือนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ มีการกระทำฝ่าฝืนต่อกฎหมายเกิดขึ้น ส่วนข้อที่ถือว่าการให้ส่วนลดดอกเบี้ยเป็นการบริจาคประโยชน์อื่นใดซึ่งพรรคผู้ถูกร้องจะต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการได้มาของเงินบริจาคนั้น เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รายงานงบการเงินประจำปีแก่ผู้ร้องแล้ว ประกอบกับเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องและนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ไม่มีเจตนาใดที่จะปกปิดการบริจาคในเรื่องดังกล่าวเพราะมีความเห็นที่แตกต่างออกไปว่าการให้กู้เงินแก่พรรคการเมืองสามารถกระทำได้โดยสุจริต จึงไม่มีข้อที่ควรตำหนิหรือกล่าวหาว่ามีการกระทำฝ่าฝืนต่อกฎหมายเกิดขึ้นเพราะไม่มีแนวการวินิจฉัยในเรื่องนี้มีมาเป็นปฐมไว้ก่อนแล้ว เมื่อพยานหลักฐานที่ผู้ร้องกล่าวอ้างไม่มีน้ำหนักเพียงพอให้รับฟังตามคำร้อง จึงไม่มีเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำขอสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง อีกต่อไป

ในการพิจารณาประเด็นที่สามและประเด็นที่สี่ เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ ฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกร้องมีการกระทำตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) เกิดขึ้น จึงไม่มีเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง กรณีจึงไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นที่สามและประเด็นที่สี่อีกต่อไปเช่นกัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า กรณีไม่มีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) เมื่อวินิจฉัยดังนี้แล้ว คำขออื่นจึงไม่จำต้องวินิจฉัย

(นายชัช ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
	พรรคอนาคตใหม่	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

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

ประเด็นที่สาม คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่เพียงใด

ประเด็นที่สี่ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑๒๙/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ พิจารณาความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมือง ตลอดจนพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว จึงมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก เห็นว่า มีหลักฐาน

อันควรเชื่อได้ว่า มีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๒ จึงให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๙๓ และมีคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

๑) มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

๒) มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองของผู้ถูกร้อง คือ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรค นางสาวกุลธิดา รุ่งเรืองเกียรติ รองหัวหน้าพรรค ลำดับที่ ๑ นายชำนาญ จันทร์เรือง รองหัวหน้าพรรค ลำดับที่ ๒ พลโท พงศกร รอดชมภู รองหัวหน้าพรรค ลำดับที่ ๓ นายรณวิต หล่อเลิศสุนทร รองหัวหน้าพรรค ลำดับที่ ๔ นายปิยบุตร แสงกนกกุล เลขาธิการพรรค นายนิติพัฒน์ แต้มไพโรจน์ เหรัญญิกพรรค นายไกลก้อง ไวทยการ นายทะเบียนสมาชิกพรรค นางสาวพรรณิการ์ วานิช โฆษกพรรค นายสุรชัย ศรีสารคาม นางเยาวลักษณ์ วงษ์ประภารัตน์ นายชัน ภักดีศรี นายเจนวิทย์ ไกรสินธุ์ นายสุนทร บุญยอด นางสาวจารุวรรณ ศรัณย์เกตุ และนายนิรามาน สุไลมาน กรรมการบริหารพรรค และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง และถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้รับบริจาคเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๘,๕๐๐,๐๐๐ บาท นอกจากนั้น ในระหว่างวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท และได้รับเงินกู้ยืมครบถ้วนแล้ว และเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และได้รับเงินกู้ยืมดังกล่าวในวันทำสัญญาจำนวน ๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท แล้ว โดยในการกู้ยืมเงินดังกล่าวเป็นไปตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง ต่อมาภายหลังผู้ถูกร้องได้ชำระเงินกู้ยืมบางส่วนคืน ๓ ครั้ง รวมเป็นเงินจำนวน ๗๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ ในสัญญากู้ยืมเงินมีการระบุให้ผู้ถูกร้องต้องเสียดอกเบี้ยด้วย แต่ก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ถูกร้องได้ชำระดอกเบี้ยแก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง แต่อย่างใด

การกู้เงินถ้าเป็นไปโดยปกติทั่วไปทางธุรกิจบุคคลและนิติบุคคลสามารถทำได้โดยชอบและแม้ในทางบัญชีอาจไม่ถือเป็นรายได้ก็จริง แต่การที่ผู้ถูกร้องได้กู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท แม้ต่อมาจะได้รับชำระคืนแล้วบางส่วนรวมเป็นเงินจำนวน ๗๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ก็ตาม แต่การให้กู้ยืมเงินดังกล่าวไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องมีหลักประกันที่น่าเชื่อถือว่าสามารถชำระหนี้เงินกู้ยืมดังกล่าวกับดอกเบี้ยตามที่กำหนดไว้ในสัญญาได้และเมื่อผู้ถูกร้องไม่ชำระดอกเบี้ยรายเดือนตามสัญญา ก็ไม่ปรากฏว่านายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ผู้ให้กู้กระทำการใดที่แสดงว่าจะบังคับชำระหนี้คืน แต่กลับทำสัญญาแก้ไขระยะเวลาชำระดอกเบี้ยให้ผู้ถูกร้องที่ตนเป็นหัวหน้าพรรคอยู่ อันเป็นการผิดวิสัยการกู้ยืมเงินตามปกติทั่วไป ซึ่งก็เป็นเพราะหัวหน้าพรรคผู้กู้กับผู้ให้กู้เป็นบุคคลคนเดียวกันนั่นเอง ย่อมเป็นกรณีที่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องให้ประโยชน์อื่นใด[๑] แก่ผู้ถูกร้องซึ่งมีมูลค่าเกินกว่าสิบล้านบาทต่อปี ย่อมเป็นการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ วรรคสอง อันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดมีอิทธิพลต่อพรรคการเมืองโดยอาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาครอบงำหรือบงการพรรคจนทำให้พรรคสูญเสียความเป็นสถาบันการเมืองที่น่าเชื่อถือของประชาชน **การให้กู้เงินจำนวนมากดังกล่าวมีส่วนสำคัญที่ทำให้นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจได้เป็นหัวหน้าพรรคจัดทีมงานของตนและได้แสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของพรรคและมีอิทธิพลต่อการบริหารงานของพรรคอนาคตใหม่** ตามที่ปรากฏโดยข้อเท็จจริง

ด้วยเหตุนี้ เพื่อขจัดอิทธิพลลักษณะดังกล่าวต่อพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๔ จึงให้ลงโทษผู้บริจาค และมาตรา ๑๒๕ ให้พรรคการเมืองที่รับประโยชน์อื่นใดมีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๖ วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท**เป็นการลงโทษพรรคการเมืองที่ยอมอยู่ใต้อิทธิพลของผู้บริจาคเงินจำนวนมาก** และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง

---

[๑] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ฯลฯ ฯลฯ

“ประโยชน์อื่นใด” หมายความรวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

มีกำหนดห้าปีเพื่อ**มิให้มีอิทธิพลต่อไป** เพื่อให้สมาชิกพรรคคนอื่น ๆ ที่ร่วมกันตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาโดยมิได้ใช้อิทธิพลทางการเงินใด ๆ เลือกกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่บริหารพรรคการเมืองต่อไป และให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ส่วนที่เกินมูลค่าที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ ตกเป็นของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง**เพื่อให้นำมาใช้ในการสนับสนุนพรรคการเมืองและส่งเสริมประชาธิปไตย** แต่ศาลที่จะพิจารณาลงโทษตามมาตรา ๑๒๕ นี้ ย่อมมิใช่ศาลรัฐธรรมนูญ แต่เป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

หากพิจารณาต่อไปว่า การที่ผู้ถูกร้องได้กู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง เป็น “การกระทำ” ที่เป็นการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ หรือไม่นั้น เห็นว่า การตีความกฎหมายต้องดูทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามตัวอักษรประกอบกับเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ ไปพร้อม ๆ กัน ข้อความตามมาตรา ๗๒ ที่ว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมือง...รับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย...” นั้น ความมุ่งหมายของบทบัญญัติดังกล่าวไม่ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นแหล่งฟอกเงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมาย โดยมี**เจตนารมณ์สำคัญเพื่อป้องกันมิให้เงินหรือทรัพย์สินซึ่งมีที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้รับการบริจาคเข้าสู่พรรคการเมือง** บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะทำนองเดียวกับความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งต้องมีการกระทำความผิดมูลฐานมาก่อน หรือความผิดฐานรับของโจรตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๕๗ ซึ่งต้องเป็นทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่กฎหมายกำหนดมาก่อน บทบัญญัติดังกล่าวมีขึ้นเพื่อ เป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องกับเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เช่น ผู้ค้ายาเสพติด เจ้าของบ่อนการพนันเถื่อน ข้าราชการหรือนักการเมืองที่ไม่สุจริตหรือต้องคำพิพากษาว่าทุจริตประพฤติมิชอบ ฯ ทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นผู้มีส่วนร่วม สนับสนุน หรือช่วยเหลือในการกระทำความผิดไปด้วย เป็นมาตรการป้องกันมิให้บุคคล กลุ่มบุคคลหรือนักการเมืองที่ได้เงินหรือทรัพย์สินมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือได้มาจากการกระทำความผิด นำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวมาบริจาคให้พรรคการเมืองสำหรับใช้เป็นทุนทางการเมืองเพื่อให้ตนเองจะได้เข้ามามีอิทธิพลครอบงำหรือบงการพรรคการเมืองให้ดำเนินกิจกรรมที่อาจนำไปสู่การแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของพรรคการเมือง

ที่จะต้องเอาใจใส่ตรวจสอบเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ก่อนการรับบริจาคว่าเป็นเงินซึ่งมีที่มาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อให้การรับบริจาคของพรรคการเมืองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเปิดเผยและตรวจสอบได้ ทำให้เห็นว่า **การรับบริจาคตามมาตรา ๗๒ อันเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคตามมาตรา ๙๒ นั้น ต้องเป็นกรณีที่ผู้บริจาคนำเงินที่ตนได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาบริจาคและพรรคการเมืองที่รับบริจาคนั้นรู้หรือควรรู้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ผู้บริจาคได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย** หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีตามคำร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า หากจะพิจารณาว่าการบริจาคเงินเกินกว่า ๑๐ ล้านบาท เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖๖ แล้วถือว่าผู้รับบริจาคเงินดังกล่าวเป็นการรับบริจาคโดยรู้หรือควรรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๗๒ จะมีผลทำให้มาตรา ๖๖ อันเป็นบทเฉพาะในเรื่องการรับเงินเกินกว่า ๑๐ ล้านบาท แทบจะไม่มีที่ใช้ คงใช้แต่มาตรา ๗๒ ครอบคลุมไปหมด จึงควรจะพิจารณาว่า หากบริจาคเงิน (ที่ผู้บริจาคได้มาโดยชอบ) เกินกว่า ๑๐ ล้านบาท ก็ต้องบังคับไปตามมาตรา ๖๖ คือ พิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๕ ซึ่งกำหนดโทษให้ปรับพรรคการเมืองไม่เกิน ๑ ล้านบาท และริบเงินบริจาคกับเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นเวลา ๕ ปี หรืออาจต้องโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี ตามมาตรา ๑๒๖ ซึ่งเป็นศาลอื่นที่ลงโทษได้มิใช่ศาลรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่หากปรากฏว่า**เงินดังกล่าวเป็นเงินที่ได้มาโดยมิชอบประการอื่น** (นอกจากมาตรา ๖๖) ไม่ว่าจำนวนเท่าใดจึงจะใช้มาตรา ๗๒ กล่าวคือ ถ้าปรากฏว่าเงินที่บริจาคเป็นเงินที่ผู้บริจาคได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (เงินสกปรก) ไม่ว่าจะเป็นจำนวนเท่าใด ก็เป็นกรณีตามมาตรา ๗๒ **เป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้นได้**ตามมาตรา ๙๒ ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองมีโทษตามมาตรา ๑๒๖ ซึ่งมิใช่อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย

ดังนี้ จึงเห็นว่า “การกระทำ” จากการให้กู้ยืมเงินดังกล่าวแม้จะเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดเกินกว่า ๑๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ วรรคสอง แต่เมื่อไม่ปรากฏว่า “เงิน” ที่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ให้ทางผู้ถูกร้องกู้ยืมนั้น เป็นเงินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องได้กู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง จึงย่อมไม่เป็นการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ จึงไม่จำต้องไปพิจารณาต่อไปว่าผู้ถูกร้องรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑๓) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเมื่อมีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องจึงจะมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ (ตามคำร้องนี้ ได้แก่ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบกับมาตรา ๗๒)

เมื่อพิจารณาแล้วไม่ปรากฏว่ามีเหตุอันเป็นการกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คงมีแต่เหตุอันเป็นการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ วรรคสอง ซึ่งในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๕ ได้กำหนดบทลงโทษให้เป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม มิใช่ศาลรัฐธรรมนูญ

จึงมีความเห็นว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ ตามเหตุที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และเมื่อวินิจฉัยตามประเด็นที่หนึ่งดังกล่าวแล้ว ย่อมไม่จำต้องพิจารณาต่อไปในประเด็นที่สอง ประเด็นที่สาม และประเด็นที่สี่

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
	พรรคอนาคตใหม่	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

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

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

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

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ... (๓) กระทำการฝ่าฝืน ... มาตรา ๗๒ ...” และมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๒ ให้นายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด” ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกตามความในมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ข้อ ๕๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ... (๓) กระทำการฝ่าฝืน ... มาตรา ๗๒ ... แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ...” และข้อ ๕๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามข้อ ๕๔ ให้นายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา โดยให้นำระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด มาใช้บังคับโดยอนุโลม” จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดเหตุในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองไว้โดยเฉพาะ เมื่อผู้ร้องมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) และเมื่อความปรากฏต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้เป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองว่ามีพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๒ บทบัญญัติมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ก็ให้อำนาจนายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อผู้ร้องเพื่อพิจารณาได้ ซึ่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕๔ วรรคหนึ่ง และข้อ ๕๕ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดรองรับไว้ในลักษณะทำนองเดียวกัน การที่ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕๕ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้นำระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม นั้น มิได้หมายความว่าจะต้องนำระเบียบดังกล่าวมาใช้บังคับทุกข้อ แต่เป็นกรณีที่นำใช้เมื่อระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้กำหนดไว้ อีกทั้งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นระเบียบที่ใช้สำหรับกรณีการสืบสวน การไต่สวน

หรือการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับบุคคลใดเพราะเหตุกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองซึ่งมีกระบวนการในการแจ้งข้อกล่าวหาและส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป นอกจากนี้ เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายได้รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมทั้งเสนอความเห็นในเรื่องที่มีการร้องเรียนหรือกล่าวหาต่อผู้ร้องก็ไม่เป็นการผูกมัดให้ผู้ร้องต้องสั่งตามความเห็นที่ได้เสนอต่อผู้ร้อง

เมื่อมีผู้ร้องเรียนเป็นเหตุให้ความปรากฏต่อผู้ร้องว่าผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้เป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงได้มีคำสั่งที่ ๗/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ แต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ประกอบระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕๔ และข้อ ๕๕ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเสร็จสิ้นและจัดทำรายงานการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณารายงานดังกล่าวแล้วจึงได้เสนอความเห็นต่อที่ประชุมผู้ร้อง และเมื่อผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๒ จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง กรณีจึงเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๙๓ ประกอบระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕๔ วรรคหนึ่ง และข้อ ๕๕ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ผู้ร้องจึงมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ ดังนั้น ข้อที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่าผู้ร้องต้องสั่งยุติเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง และผู้ร้องไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้ถูกร้องตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๕๔ กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟังไม่ขึ้น

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ “ตามกฎหมายอื่น” การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องเป็นคดีนี้เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ศาลรัฐธรรมนูญจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีนี้ไม่ได้ตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจยุบพรรคผู้ถูกร้อง นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (๑) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย (๒) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ (๓) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และวรรคสาม บัญญัติให้นำความในมาตรา ๑๘๘ มาใช้บังคับแก่ศาลรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๑๘๘ บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และมาตรา ๑๓๐ (๔) บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดียุบพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑๓) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีอื่นที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ โดยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ตราขึ้นใช้บังคับโดยความเห็นชอบของรัฐสภาอันเป็นการกระทำโดยชอบของฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ ข้อที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งดังกล่าว จึงฟังไม่ขึ้น

ดังนั้น ผู้ร้องจึงมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า การรวมตัวกันเพื่อร่วมแสดงออกซึ่งเจตจำนงและผลประโยชน์ที่หลากหลายของกลุ่มคนในสังคมเป็นกิจกรรมที่บุคคลย่อมกระทำได้ตามความสมัครใจโดยเสรี ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น” แต่หากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลมีเป้าหมายเพื่อดำเนินกิจกรรมแสดงเจตจำนงทางการเมืองของผู้มีความคิดเห็นและอุดมการณ์ร่วมกันโดยจัดตั้งองค์กรในรูป “พรรคการเมือง” การใช้เสรีภาพในการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลกรณีนี้ย่อมต้องกระทำภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ อันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ” อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อให้การจัดตั้ง การบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งมีมาตรการกำกับให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกของพรรคการเมือง ในมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวระบุคำจำกัดความของ “พรรคการเมือง” ว่าหมายถึง “คณะบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโดยได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้” มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้พรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องไม่ดำเนินกิจการอันมีลักษณะเป็นการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน” แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้พรรคการเมืองมีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพรรคการเมืองผ่านกฎเกณฑ์กำกับการจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง การเงินและการบัญชีของพรรคการเมือง รายได้ของพรรคการเมือง การใช้จ่ายของพรรคการเมือง การจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ตลอดจนการสิ้นสุดของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนโดยทำหน้าที่เป็นกลไกรองรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกระบวนการรวบรวมผลประโยชน์ที่หลากหลายเข้าด้วยกันเพื่อก่อรูปเจตจำนงทางการเมืองภายใต้อุดมการณ์

ของพรรคการเมืองที่แตกต่างกัน สรรหาสมาชิกพรรคเพื่อลงสมัครแข่งขันรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนนำเสนอทางเลือกนโยบายและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองแก่สาธารณชนในสังคม พรรคการเมืองยังมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมประสานระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา โดยผ่านการร่วมกันคัดเลือกบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้นำทางการเมือง รวมทั้งมีบทบาทในการกำหนดวาระนโยบายสาธารณะของประเทศในกระบวนการตัดสินขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือเป็นการร่วมทำหน้าที่ในกระบวนการก่อรูปเจตจำนงของรัฐในฐานะที่พรรคการเมืองเป็นองค์กรสะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มคนที่หลากหลายในสังคม ดังนั้น แม้พรรคการเมืองมีรากฐานการก่อเกิดมาจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจของกลุ่มคนในสังคม แต่พรรคการเมืองก็มีสถานะเฉพาะที่ต่างไปจากกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั่วไปในพื้นที่ประชาสังคม เนื่องจากพรรคการเมืองมีบทบาทหน้าที่เชิงสถาบันภายในระบบการเมือง โดยเฉพาะการเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการจัดการเลือกตั้งของประเทศ และกระบวนการก่อรูปเจตจำนงของรัฐในระบบรัฐสภาซึ่งมีเป้าหมายเพื่ออำนวยประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวมของประเทศชาติ การกำกับควบคุมการดำเนินกิจการภายในของพรรคการเมืองโดยรัฐจึงมีความจำเป็นต่อการปกป้องความเป็นอิสระของพรรคการเมืองจากการอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะ ตลอดจนการรักษาความโปร่งใสและความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

เมื่อพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกร้องจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ รายได้และค่าใช้จ่ายของผู้ถูกร้องสำหรับรอบระยะเวลาบัญชีตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ตามเอกสารงบการเงินของผู้ถูกร้องที่ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่ของผู้ถูกร้องให้ออกงบการเงินเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๒ ซึ่งต่อมาผู้ถูกร้องได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๒ นำส่งงบการเงินประจำปีดังกล่าวต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องมีรายได้ที่มาจากเงินทุนประเดิม ๑,๐๖๗,๑๒๔ บาท รายได้เงินบำรุงสมาชิก ๘,๖๒๐,๔๗๕ บาท รายได้จากการจำหน่ายสินค้า ๒,๗๑๘,๖๔๘ บาท รายได้เงินบริจาค ๕๘,๗๓๒,๐๐๐ บาท รายได้อื่น ๓๔,๙๒๑ บาท รวมรายได้ ๗๑,๑๗๓,๑๖๘ บาท ส่วนค่าใช้จ่ายเป็นต้นทุนการจำหน่ายสินค้า ๒,๔๔๔,๔๓๔ บาท ค่าใช้จ่ายในการบริหาร ๖๑,๕๗๙,๓๔๑ บาท ค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ ๘,๖๓๙,๙๓๐ บาท รวมค่าใช้จ่าย ๗๒,๖๖๓,๗๐๕ บาท ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้เป็นเงิน ๑,๔๙๐,๕๓๗ บาท และมีสินทรัพย์หมุนเวียนรวมเป็นเงิน ๒๒,๒๒๐,๐๔๑ บาท โดยมีรายการเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด เป็นเงิน ๖,๕๐๙,๓๕๓ บาท ส่วนสินทรัพย์ไม่หมุนเวียนรวมเป็นเงิน ๑๐,๖๕๓,๑๗๐ บาท เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องโดยมติของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนาธร

จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีนายนิติพัฒน์ แต้มไพโรจน์ เหรัญญิกพรรคผู้ถูกร้องปฏิบัติหน้าที่แทนนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง เป็นผู้กู้แทนผู้ถูกร้อง ซึ่งในสัญญาข้อ ๑ ระบุว่า "... ผู้กู้ได้รับต้นเงินกู้เรียบร้อยแล้วทั้งจำนวน ..." ข้อ ๒ ระบุว่า "ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินกู้ กำหนดส่งดอกเบี้ยทุกเดือนจนกว่าสัญญาสิ้นสุดลง ทั้งนี้ หากผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ผู้กู้ต้องรับผิดในเบี้ยปรับวันละ ๑๐๐ บาท จนกว่าผู้กู้จะชำระต้นเงินกู้คงค้าง ดอกเบี้ยและเบี้ยปรับในงวดที่ผิดนัดเสร็จสิ้น" และข้อ ๓ ระบุว่า "ผู้กู้ตกลงชำระเงินกู้ตามสัญญานี้ภายใน ๓ ปี ๓.๑ ภายในปีที่ ๑ ชำระหนี้ต้นเงินกู้ ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ๓.๒ ภายในปีที่ ๒ ชำระหนี้ต้นเงินกู้ ๔๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ๓.๓ ภายในปีที่ ๓ ชำระหนี้ต้นเงินกู้ ๔๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท" ต่อมาผู้ถูกร้องได้มีการชำระหนี้เงินกู้ยืมบางส่วนให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นจำนวน ๓ ครั้ง ได้แก่ เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้ชำระเป็นเงินสดจำนวน ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ ได้ชำระเป็นเงินสดจำนวน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท และวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๒ ได้ชำระโดยวิธีการโอนเงินเข้าบัญชีของนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาไทยซัมมิท ทาวเวอร์ บัญชีออมทรัพย์ เลขที่บัญชี ๔๙๓ - ๑ - ๐๗๕๑๙ - ๙ เป็นจำนวนเงิน ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๗๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้ทำสัญญากู้ยืมเงินเพิ่มเติมจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยในสัญญาข้อ ๑ ระบุว่า "ผู้ให้กู้ตกลงให้เงินกู้แก่ผู้กู้ ... โดยในวันทำสัญญานี้ ผู้กู้ได้รับเงินกู้เป็นเงินจำนวน ๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท แล้ว ... ส่วนเงินกู้จำนวนที่เหลือตามสัญญา ผู้ให้กู้จะให้แก่ผู้กู้ในภายหลัง" ข้อ ๒ ระบุว่า "ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปี ของต้นเงินกู้เท่าที่ผู้กู้ยังคงต้องชำระ" และข้อ ๓ ระบุว่า "ผู้กู้ตกลงจะชำระเงินกู้ตามสัญญานี้ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ทำสัญญานี้" หลังจากที่ผู้ร้องนำคดีนี้มายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้มีการชำระค่าดอกเบี้ยและชำระเงินกู้ยืมบางส่วนให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ จำนวน ๓ ครั้ง เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นการชำระเงินในวันเดียวกัน ได้แก่ ครั้งที่ ๑ เป็นค่าดอกเบี้ยเงินกู้พร้อมเบี้ยปรับ จำนวน ๕,๘๙๕,๒๐๐ บาท โดยจ่ายเป็นเช็คสั่งจ่ายให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ บัญชีกระแสรายวัน ธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาไทยซัมมิท ทาวเวอร์ เช็คเลขที่ ๓๑๙๗๖๓๗๘ ครั้งที่ ๒ ชำระเงินกู้ยืมบางส่วนจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยจ่ายเป็นเช็คสั่งจ่ายให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ บัญชีกระแสรายวัน ธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาไทยซัมมิท ทาวเวอร์ เช็คเลขที่ ๓๑๙๗๖๓๗๙ และครั้งที่ ๓ ค่าดอกเบี้ยเงินกู้พร้อมเบี้ยปรับ เป็นเงินจำนวน

๑,๔๔๙,๙๘๘.๐๔ บาท โดยจ่ายเป็นเช็คสั่งจ่ายให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ บัญชีกระแสรายวัน ธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาไทยซัมมิท ทาวเวอร์ เช็คเลขที่ ๓๑๙๗๖๓๘๐

มีปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อนว่า พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้หรือไม่ เห็นว่า พรรคผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ การดำเนินงานภายในเกี่ยวกับการเงินของพรรคผู้ถูกร้องย่อมต้องยึดถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยเคร่งครัด กล่าวคือ การได้มาซึ่งรายได้ของพรรคผู้ถูกร้องต้องเป็นไปตามวิธีการและช่องทางที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ดังปรากฏในมาตรา ๖๒ ซึ่งระบุว่า “พรรคการเมืองอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้ (๑) เงินทุนประเดิมตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๒) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับ (๓) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง (๔) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมือง (๕) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค (๖) เงินอุดหนุนจากกองทุน (๗) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง” เมื่อพรรคการเมืองมีสถานะเป็นองค์กรนิติบุคคลมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว คำว่า “รายได้” จึงมีความหมายเฉพาะเจาะจงในบริบทของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำกับควบคุมการเงินของพรรคการเมือง (party finance) โดยนัยนี้ รายได้ของพรรคการเมืองหมายความถึงเงินที่พรรคการเมืองจัดหามาเพื่อใช้สำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในกิจการทั่วไปของพรรค รวมถึงกิจกรรมทางการเมืองในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ทั้งการรณรงค์ของผู้สมัครรายบุคคลและการรณรงค์ของพรรค “เงินทางการเมือง” (political finance) ที่พรรคการเมืองนำมาใช้จ่ายเป็นทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และแลกเปลี่ยนทรัพยากรอื่น ๆ สำหรับใช้ในการแข่งขันทางการเมืองนั้น อาจมีแหล่งที่มาทั้งจากภายในและภายนอกด้วยวิธีการได้มาทั้งโดยตรงและโดยอ้อม สำหรับรายได้จากแหล่งที่มาภายในได้แก่ เงินทุนประเดิม เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมือง ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง ส่วนรายได้จากแหล่งที่มาภายนอก ได้แก่ เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาคและเงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ดังนั้น เงินส่วนใดที่พรรคการเมืองนำมาใช้จ่ายเป็นทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองซึ่งมิได้มีแหล่งที่มาและวิธีการได้มาตามที่กฎหมายระบุไว้จึงถือว่า

เป็นเงินที่พรรคการเมืองได้มาโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้บัญญัติห้ามการกู้ยืมสำหรับพรรคการเมืองไว้โดยชัดแจ้ง แต่การไม่ปรากฏข้อห้ามในเรื่องดังกล่าวก็มิอาจตีความได้ว่าพรรคการเมืองสามารถจัดหาเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยวิธีการกู้ยืมได้โดยอิสระ เนื่องจากพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน การดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการได้มาและการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองย่อมกระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น อนึ่ง แม้ว่าในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวปรากฏคำว่า “หนี้สิน” ในมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “บัญชีของพรรคการเมืองประกอบด้วย (๑) บัญชีรายวันแสดงรายได้หรือรายรับและแสดงค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย (๒) บัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค (๓) บัญชีแยกประเภท (๔) บัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน” แต่ก็มิได้หมายความว่าหากการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนั้น เมื่อเป็น “หนี้สิน” แล้วจึงมิใช่ “รายได้” เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับกำกับการบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ และกำกับให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดซึ่งอาศัยการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเป็นสื่อในการส่งอิทธิพลต่อพรรคการเมือง โดยในเรื่องงบดุลหรืองบการเงินนั้นจะใช้เพื่อแสดงความสัมพันธ์ของสินทรัพย์ หนี้สิน และทุน กล่าวคือ สินทรัพย์จะเท่ากับหนี้สินและทุนรวมกัน สัญญากู้ยืมเงินจึงแสดงอยู่ในส่วนของหนี้สิน โดยเป็นทุนที่ก่อให้เกิดหนี้ที่จะต้องชำระคืนนั่นเอง

เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้บัญญัติกฎเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไว้โดยเฉพาะ ย่อมไม่อาจถือได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมุ่งหมายให้พรรคการเมืองสามารถอาศัยเงินกู้เป็นแหล่งที่มาของทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง อีกทั้งไม่อาจถือได้ว่าการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองเป็นการได้มาซึ่งเงินทุนทางการเมืองโดยวิธีการที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะหากกฎหมายประสงค์อนุญาตให้พรรคการเมืองสามารถจัดหาเงินทุนสำหรับดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในกระบวนการส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งและการรณรงค์แข่งขันในการเลือกตั้งแล้ว โดยทั่วไปกฎหมายย่อมจะบัญญัติกฎเกณฑ์และเงื่อนไขว่าด้วยการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไว้โดยเฉพาะ ดังเห็นได้จากแนวปฏิบัติที่ปรากฏในการตรากฎหมายว่าด้วยการเงินของพรรคการเมืองในนานาประเทศซึ่งจำกัดเงื่อนไขในลักษณะแตกต่างกันไป

เช่น การกำหนดให้การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองต้องเป็นการทำนิติกรรมตามกฎหมายที่ระบุไว้ การกำหนดวงเงินสูงสุดที่พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมได้ การกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้จากสถาบันการเงินที่จดทะเบียนตามกฎหมายที่ระบุไว้ การกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้จากธนาคารในประเทศเท่านั้น การกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินจากรัฐ การกำหนดให้การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองจากสถาบันการเงินต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขของตลาดสินเชื่อ การกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้เฉพาะภายใต้วัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยและระยะเวลาชำระหนี้ที่พรรคการเมืองกู้ยืมจากบุคคลหรือองค์กรที่มิใช่สถาบันการเงิน การห้ามมิให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินจากบุคคลที่มิใช่พลเมือง เป็นต้น

การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำกับควบคุมการจัดหาเงินรายได้ของพรรคการเมืองโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มิให้สามารถส่งอิทธิพลแทรกแซงการกำหนดทิศทางการตัดสินใจและการบริหารกิจการภายในพรรค ซึ่งเป็นเหตุให้เจตจำนงของสมาชิกพรรคอาจถูกบิดเบือนได้ตามอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มเฉพาะภายในพรรคได้ แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จะมุ่งหมายป้องกันมิให้พรรคการเมืองถูกครอบงำโดยบุคคลภายนอกพรรค ดังปรากฏในมาตรา ๒๘ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองยินยอมหรือกระทำการใดอันทำให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกกระทำการอันเป็นการควบคุม ครอบงำ หรือชี้นำ กิจกรรมของพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความอิสระ ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม” แต่ก็มิอาจถือได้ว่า การกระทำใดอันเป็นการเอื้อให้บุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคคนใดสามารถมีบทบาทควบคุม ครอบงำ หรือชี้นำกิจกรรมของพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความเป็นอิสระเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ เนื่องจากกรณีดังกล่าวขัดแย้งต่อเจตนารมณ์และหลักการพื้นฐานของพรรคการเมืองในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งหมายให้พรรคการเมืองมีโครงสร้างการทำงานภายในของพรรคในแบบประชาธิปไตย มีกลไกภายในสำหรับประสานความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรค อาทิ การเปิดให้สมาชิกออกเสียงเลือกผู้ลงสมัครของพรรคในแต่ละเขตเลือกตั้ง การประชุมสมาชิกระดับสาขาพรรค การออกเสียงประชามติภายในพรรค การจัดประชุมใหญ่ระดับประเทศของพรรค รวมถึงการกระจายกิจกรรมของพรรคไปยังระดับพื้นที่ โดยการเปิดให้องค์กรพรรคระดับพื้นที่มีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในพรรค ทั้งในเรื่องการวางแผนงานและการบริหารบุคลากร มีมาตรการกำกับควบคุมแหล่งที่มาของเงินรายได้และระบบการเงินภายในของพรรคการเมือง เพื่อป้องกันมิให้แหล่งทุนรายสำคัญของพรรคสามารถมีอิทธิพลต่อการบริหารพรรค

การตรากฎหมายเพื่อกำกับควบคุมการเงินของพรรคการเมือง (political finance regulations) นั้น โดยทั่วไปวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ว่า เงินทุนทางการเมืองเป็นปัจจัยที่จำเป็นต่อการสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมือง เนื่องจากบรรดาพรรคการเมืองและผู้สมัครแข่งขันรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถทำหน้าที่ของตนในระบบตัวแทนให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องมีทรัพยากรอย่างเพียงพอสำหรับดำเนินกิจกรรมทางการเมือง แต่ในขณะเดียวกันเงินทุนทางการเมืองก็อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือสำหรับส่งอิทธิพลต่อกระบวนการทางการเมืองโดยไม่สุจริตได้ ไม่ว่าจะเป็นการซื้อเสียง การติดสินบนของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล การแทรกแซงการเมืองของประเทศโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่างชาติ รวมถึงกลุ่มอาชญากรรมที่ต้องการส่งอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางกฎหมายของประเทศ นอกจากนี้ คุณค่าและหลักการของระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนก็อาจถูกบั่นทอนทำลายโดยผลกระทบจากการขาดมาตรการกำกับควบคุมระบบการเงินทางการเมืองได้ในหลายทาง กล่าวคือ หากนักการเมืองถูกผูกมัดให้อยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้สนับสนุนเงินทุนของพรรคการเมืองอย่างแนบแน่นแล้ว นักการเมืองย่อมจะปฏิบัติหน้าที่โดยสนองตอบและรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งน้อยลง หากการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของพรรคการเมืองเป็นปัจจัยชี้ขาดผลการเลือกตั้งแล้ว ความเสมอภาคในการแข่งขันทางการเมืองก็ย่อมจะเสียไปในที่สุด การเลือกตั้งที่ได้รับการจัดขึ้นเป็นอย่างดีย่อมจะสูญเสียความหมายสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตย เพราะผลลัพธ์ของการเลือกตั้งที่ปรากฏนั้นในความเป็นจริงกลับถูกตัดสินโดยระดับความมั่งคั่งของทุนทางการเมือง และหากพรรคการเมืองและนักการเมืองพยายามหาทางปิดบังอำพรางซ่อนเร้นวิธีการที่ตนได้มาซึ่งเงินทุนทางการเมืองและการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองแล้ว ความโปร่งใสของกระบวนการทางการเมืองก็ย่อมจะเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องมีบทบาทในการกำกับระบบเงินทุนทางการเมืองของพรรคการเมือง โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างหลักประกันว่าพรรคการเมืองทุกพรรคจะมีโอกาสเข้าสู่การแข่งขันทางการเมืองอย่างเสมอภาคกัน และมีช่องทางในการเข้าถึงเงินทุนทางการเมืองที่เพียงพอโดยไม่ผูกมัดกับการอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์หรือแหล่งทุนรายใหญ่ที่สนับสนุนเบื้องหลังพรรคการเมือง ด้วยเหตุที่การจัดหาเงินทุนของพรรคการเมืองมักเป็นฐานของการเกิดพฤติกรรมการทุจริตฉ้อฉลทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายที่เกี่ยวโยงกับอิทธิพลของแหล่งทุนทางการเมือง บทบาทของรัฐในการกำกับควบคุมระบบการเงินทางการเมืองจึงเป็นเรื่องที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นสากล ดังปรากฏในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) ข้อ ๗.๓ ซึ่งกำหนดว่า “รัฐภาคีแต่ละประเทศพึงกำหนดมาตรการทางกฎหมายและมาตรการ

ทางการบริหารที่เหมาะสม เพื่อยกระดับความโปร่งใสในการจัดหาเงินทุนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้สำหรับแข่งขันเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งสาธารณะ รวมทั้งมาตรการสำหรับใช้กำกับการจัดหาเงินทุนของพรรคการเมืองด้วย ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของอนุสัญญาฉบับนี้และหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในประเทศ”

การวางกฎเกณฑ์กำกับการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับเงินทุนทางการเมืองของพรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่าระบบการเลือกตั้งและระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนของประเทศจะทำงานได้อย่างโปร่งใสและเป็นธรรม โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายสำหรับกำกับควบคุมบทบาทของเงินในการเมืองโดยการจำกัดแหล่งที่มาและช่องทางการได้มาซึ่งรายได้ของพรรคการเมือง มาตรการป้องกันมิให้พรรคการเมืองมีพฤติกรรมการจัดหาเงินทุนและการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยไม่โปร่งใส มาตรการป้องกันมิให้กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจส่งอิทธิพลต่อนักการเมืองในทางที่มิชอบ มาตรการป้องกันมิให้เงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายถูกนำเข้าไปสู่การเมือง มาตรการป้องกันมิให้อาศัยทรัพยากรของรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์หรือความได้เปรียบแก่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล มาตรการส่งเสริมให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งยึดมั่นปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างเคร่งครัด ตลอดจนมาตรการบังคับใช้บทกำหนดโทษสำหรับพรรคการเมืองและบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เหล่านั้น การวางมาตรการของรัฐเพื่อกำกับระบบการเงินทางการเมืองที่ปรากฏโดยทั่วไปนั้นสามารถจำแนกได้ ๒ ลักษณะ ลักษณะแรกคือ การวางมาตรการที่มุ่งกำกับตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง (candidate - centred model) มีลักษณะสำคัญคือ พรรคการเมืองไม่มีสิทธิตามกฎหมายในการได้รับจัดสรรเงินสนับสนุนจากรัฐ หากแต่เป็นระบบที่รัฐจัดสรรเงินสนับสนุนไปยังผู้สมัครรับเลือกตั้งรายบุคคลโดยตรง มักปรากฏในระบบประธานาธิบดีและกึ่งประธานาธิบดี ส่วนอีกลักษณะหนึ่งคือ การวางมาตรการที่มุ่งกำกับพรรคการเมือง (party - centred model) มักปรากฏในระบบรัฐสภาซึ่งมีระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนและระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก การจัดตั้งรัฐบาลต้องอาศัยการสนับสนุนของเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามารวมเสียงกัน พรรคการเมืองมีบทบาทหลักในการจัดหาทุนทางการเมืองเพื่อดำเนินกิจการของพรรคและกิจกรรมรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองรับผิดชอบจัดทำงบประมาณรายจ่ายของพรรค พรรคการเมืองเป็นผู้รับสิทธิประโยชน์และการสนับสนุนจากรัฐ เช่น ได้รับการจัดสรรงบประมาณสาธารณะเพื่อเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง และการจัดสรรเวลาการออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์สาธารณะเพื่อนำเสนอนโยบายหรือแถลงผลงานของพรรค เป็นต้น ภายใต้ระบบมาตรการที่มุ่งกำกับพรรคการเมืองนี้ การดำเนินการเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองจึงต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้นและรับผลตามบทกำหนดโทษในกรณีที่กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเงินทางการเมือง

ในระบบกฎหมายพรรคการเมืองที่มีลักษณะการวางมาตรการโดยมุ่งกำกับพรรคการเมืองนั้น ถือว่าพรรคการเมืองมีฐานะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีบทบาทในระบบการเมืองในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่จัดกิจกรรมรณรงค์และสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองในกระบวนการจัดการเลือกตั้งของประเทศ พรรคการเมืองจึงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดหาทุนทางการเมือง การดำเนินกิจการภายใน การเปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายต่อสาธารณะ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีองค์กรของรัฐรับผิดชอบหน้าที่กำกับควบคุมการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งจัดสรรเงินสาธารณะเพื่ออุดหนุนพรรคการเมืองหรือการสนับสนุนในรูปแบบอื่น ๆ เนื่องจากถือว่ารัฐมีหน้าที่โดยชอบธรรมในการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อกำกับควบคุมการดำเนินกิจการภายในของพรรคการเมืองเพื่อรักษาประโยชน์โดยส่วนรวมของประเทศ และถือว่าบทบาทของรัฐในการแทรกเข้าไปในระบบการเงินทางการเมืองโดยมีผลต่อทรัพยากรด้านต่าง ๆ ของพรรคการเมืองนั้น เป็นหน้าที่โดยชอบธรรมของรัฐเพราะมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเสมอภาคทางสังคม บทบาทของรัฐในลักษณะดังกล่าววางอยู่บนหลักการและเหตุผลที่ว่าในบริบทการแข่งขันทางการเมืองนั้น สถานภาพเดิมทางสังคมของกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองโดยเฉพาะความแตกต่างในฐานะความมั่งคั่งและทรัพยากรทางการเงิน ควรจะถูกลดทอนให้เหลือน้อยที่สุดเพื่อให้ทุกฝ่ายมีโอกาสในการแข่งขันโดยไม่เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบกันอันเนื่องมาจากปัจจัยด้านเงินทุนทางการเมือง รัฐจึงจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือในลักษณะต่าง ๆ เพื่อทำให้พรรคการเมืองอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกันในการแข่งขัน อาทิ การจำกัดที่มาของเงินทุนทางการเมือง การกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง การจำกัดวงเงินและมูลค่าของการรับประโยชน์อื่นใดเพื่อลดทอนอิทธิพลของผู้บริจาคเงินแก่พรรคการเมือง รวมถึงการสนับสนุนจากรัฐโดยตรงและโดยอ้อม เมื่อพิจารณาระบบการกำกับการเงินทางการเมืองในประเทศไทย จะเห็นได้ว่ามีลักษณะการวางมาตรการโดยมุ่งกำกับพรรคการเมือง ข้อเท็จจริงที่ว่าพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้พรรคการเมืองมีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนโดยอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์กำกับควบคุมการดำเนินกิจการภายในของพรรคการเมือง ดังนั้น จึงไม่อาจอ้างได้ว่าพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายเอกชน เนื่องจากระบบกฎหมายของประเทศไทยมิได้รับรู้การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองในฐานะองค์กรภาคประชาสังคม

ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า ผู้ถูกร้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกชน การใช้และการตีความกฎหมายต่อผู้ถูกร้องย่อมอยู่บนหลักการพื้นฐานของเสรีภาพในการแสดงเจตนา ผู้ถูกร้องย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการก่อนิติสัมพันธ์ใด ๆ ก็ได้ตราบเท่าที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดห้ามมิให้พรรคการเมืองกระทำนั้น

จึงฟังไม่ขึ้น เนื่องจากข้อโต้แย้งดังกล่าววางอยู่บนฐานของระบบกฎหมายที่ถือว่าพรรคการเมืองมีสิทธิในการดำเนินกิจการภายในทั้งปวงโดยอิสระ ตามหลักการว่าด้วยความมีอิสระเสรีภาพของบุคคลและองค์กรในภาคประชาสังคม ซึ่งถือว่าพรรคการเมืองพึงได้รับความคุ้มกันตามกฎหมายจากการถูกรัฐแทรกแซงการดำเนินการในเรื่องใด ๆ อันเป็นกิจการภายในของตนเอง ในกรณีเช่นนี้พรรคการเมืองย่อมสามารถดำเนินการเกี่ยวกับการเงินของพรรคแทบทุกเรื่องได้ ตราบเท่าที่อยู่ภายใต้มาตรการกำกับความโปร่งใสในการดำเนินกิจกรรมทางการเงินของพรรคและผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งโดยทั่วไปมักเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการใช้จ่ายเงินรณรงค์ทางการเมืองของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ประเทศที่มีระบบกฎหมายพรรคการเมืองในลักษณะนี้จึงมุ่งจำกัดบทบาทของรัฐในการกำกับควบคุมระบบการเงินทางการเมืองบนหลักการที่ถือว่า รัฐควรจะยอมรับสถานภาพทางสังคมของพรรคการเมืองทุกพรรคดังที่เป็นมาแต่เริ่มแรก ในฐานะที่พรรคการเมืองล้วนมีรากฐานการก่อตั้งมาจากการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มโดยสมัครใจของบุคคลที่มีอุดมการณ์ร่วมกันเพื่อดำเนินกิจกรรมและสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง รัฐควรจะหลีกเลี่ยงบทบาทในการแทรกแซงการดำเนินกิจการภายในของพรรคการเมืองไม่ว่าทางใดให้มากที่สุด โดยกฎหมายอนุญาตให้พรรคการเมืองทั้งหลายเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินกิจการภายในตามที่สมาชิกเห็นสมควร โดยนัยนี้การดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการเงินภายในพรรคการเมืองถือเป็นกิจการของเอกชน รัฐไม่ควรเข้ามามีบทบาทกำกับควบคุมวิธีการระดมทุนหรือจัดหาเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการใช้จ่ายเงินในการเมือง ยกเว้นมาตรการที่มีเป้าประสงค์เพื่อเพิ่มความโปร่งใสทางการเมืองและการเปิดเผยข้อมูลภายในพรรคให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับรู้ นอกจากนี้ รัฐไม่ควรเข้ามาแทรกแซงระบบการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีศักยภาพในการสร้างฐานเสียงสนับสนุนและถือครองทรัพยากรมากน้อยแตกต่างกัน เนื่องจากถือว่าพรรคการเมืองใดที่มีทรัพยากรทางการเงินเหนือกว่าโดยได้มาอย่างชอบธรรม ก็ย่อมสามารถใช้ทรัพยากรที่ตนมีเพื่อแข่งขันช่วงชิงชัยชนะทางการเมืองได้อย่างเสรี เช่นเดียวกับผู้สมัครแต่ละคนก็ย่อมมีเสรีภาพในการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมการรณรงค์หาเสียงได้ไม่จำกัด ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องไม่ใช่การใช้เงินที่ได้มาโดยไม่สุจริตหรือใช้จ่ายโดยไม่สุจริตหรือฝ่าฝืนข้อห้ามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ในบริบทเช่นนี้มักถือว่าการมีกฎเกณฑ์จำกัดเสรีภาพของพรรคการเมืองมากเกินไปถือเป็นผลเสียต่อความเป็นอิสระของภาคประชาสังคม

มีข้อพิจารณาต่อไปว่า การรับเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมเงินโดยการทำสัญญากู้ยืมระหว่างเหรัญญิกพรรคผู้ถูกร้องและหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ถือเป็นกรณีที่พรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับเงินบริจาค ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒

หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงจากคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง รับฟังได้ว่า มูลเหตุที่ผู้ถูกร้องได้กู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง เนื่องจากผู้ถูกร้องไม่สามารถจัดกิจกรรมระดมทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งได้ทันเวลา แต่เมื่อพิจารณาจากงบการเงินของผู้ถูกร้องปรากฏว่านับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกร้องจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ จนถึงวันที่มีการทำสัญญากู้ยืมเงินฉบับแรกในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ เป็นเวลาเพียงสามเดือน และตามงบแสดงรายได้และค่าใช้จ่ายของผู้ถูกร้องสำหรับรอบระยะเวลาบัญชีตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ปรากฏว่าผู้ถูกร้องมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้เป็นเงิน ๑,๔๙๐,๕๓๗ บาท และมีสินทรัพย์หมุนเวียนและไม่หมุนเวียน รวมเป็นเงิน ๓๒,๘๗๓,๒๑๑ บาท แต่ผู้ถูกร้องโดยนายนิติพัฒน์ แต้มไพโรจน์ เหรัญญิกพรรคผู้ถูกร้อง กลับทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ผู้ให้กู้ ซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ ในจำนวนเงินสูงถึง ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท และต่อมาในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ อีกเป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งที่ผู้ถูกร้องยังคงมีหนี้เงินต้นค้างชำระตามสัญญากู้ยืมเงินฉบับแรกอยู่เป็นเงิน ๘๙,๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยในสัญญาฉบับที่สองระบุว่าในวันทำสัญญานี้ ผู้กู้ได้รับเงินกู้เป็นเงินจำนวน ๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท แล้ว ส่วนเงินกู้จำนวนที่เหลือตามสัญญา ผู้ให้กู้จะให้แก่ผู้กู้ในภายหลัง อันแสดงให้เห็นถึงพฤติการณ์ในการกู้ยืมเงินระหว่างพรรคผู้ถูกร้องและนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจว่าเป็นเรื่องที่เกินปกติวิสัยที่พรรคการเมืองจะพึงกระทำในการกู้ยืมเงิน และเมื่อพิจารณาถึงข้อตกลงในสัญญากู้ยืมเงิน โดยสัญญากู้ยืมเงินฉบับแรกมีข้อตกลงว่าผู้กู้ตกลงเสียดอกเบี้ยให้แก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินกู้ กำหนดส่งดอกเบี้ยทุกเดือนจนกว่าสัญญาสิ้นสุดลง หากผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ผู้กู้ต้องรับผิดในเบี้ยปรับซึ่งกำหนดไว้เพียงวันละ ๑๐๐ บาท จนกว่าผู้กู้จะชำระต้นเงินกู้คงค้าง ดอกเบี้ยและเบี้ยปรับในงวดที่ผิดนัดเสร็จสิ้น อีกทั้งปรากฏว่ามีการตกลงเปลี่ยนแปลงแก้ไขระยะเวลาการชำระดอกเบี้ยจากรายเดือนเป็นรายปี ส่วนสัญญากู้ยืมเงินฉบับที่สองมีข้อตกลงว่าผู้กู้ตกลงเสียดอกเบี้ยให้แก่ผู้ให้กู้ในอัตราเพียงร้อยละ ๒ ต่อปี ของต้นเงินกู้ ซึ่งการกู้ยืมเงินทั้งสองคราวดังกล่าวเป็นการให้กู้ยืมเงินจำนวนมากโดยไม่มีหลักประกัน ประกอบกับในบันทึกถ้อยคำพยานของนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ที่ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๒ ถึงเหตุที่พรรคผู้ถูกร้องไม่กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินหรือจากบุคคลอื่น เนื่องจากคิดว่าไม่มีสถาบันการเงินใดให้พรรคผู้ถูกร้องกู้ยืมเงินแน่นอน ส่วนการกู้ยืมเงินจากบุคคลอื่นก็เป็นไปได้ยาก เนื่องจากขณะนั้นพรรคผู้ถูกร้องยังไม่เป็นที่นิยมเท่ากับปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องต้องกันกับถ้อยคำของ

นายปิยบุตร แสงกนกกุล เลขาธิการพรรคผู้ถูกร้อง และนายนิติพัฒน์ แต้มไพโรจน์ เหรัญญิกพรรคผู้ถูกร้อง ที่ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน แล้วเห็นได้ว่า การกู้ยืมเงินดังกล่าวย่อมมีลักษณะเป็น “ประโยชน์อื่นใด” ตามคำนิยามศัพท์ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ประโยชน์อื่นใด” หมายความรวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย ซึ่งสัญญากู้ยืมเงินนั้นเป็นสัญญายืมใช้สิ้นเปลือง ที่ผู้ให้ยืมโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินชนิดใช้ไปสิ้นไปนั้นเป็นปริมาณมีกำหนดให้ไปแก่ผู้ยืม และผู้ยืมตกลงว่าจะคืนทรัพย์สินเป็นประเภท ชนิด และปริมาณเช่นเดียวกันให้แทนทรัพย์สินซึ่งให้ยืมนั้น โดยสัญญานี้ย่อมบริบูรณ์ต่อเมื่อส่งมอบทรัพย์สินที่ยืม ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๐ ดังนั้น สัญญากู้ยืมเงินระหว่างพรรคผู้ถูกร้องและนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ จึงมีลักษณะเป็นการให้ใช้ทรัพย์สินโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า เมื่อพรรคผู้ถูกร้องรับเงินที่ได้จากการกู้ยืมเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ทั้งที่เป็นเงินที่มิได้มีแหล่งที่มาและวิธีการได้มาตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงเป็นกรณีที่พรรคผู้ถูกร้องรับบริจาคประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒

นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ข้อบังคับพรรคอนาคตใหม่ พ.ศ. ๒๕๖๑ หมวด ๖ รายได้ วิธีการบริหารการเงิน ทรัพย์สิน และการจัดทำบัญชีของพรรค ซึ่งระบุข้อความแต่เพียงว่า “ข้อ ๑๐๕ รายได้ วิธีการบริหารการเงิน ทรัพย์สิน และการจัดทำบัญชีของพรรค ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด” การกู้ยืมเงินของพรรคผู้ถูกร้องโดยการทำสัญญากู้ยืมระหว่างเหรัญญิกพรรคผู้ถูกร้องและหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง จึงเป็นเพียงดำเนินการโดยอาศัยมติคณะกรรมการบริหารพรรค โดยไม่ปรากฏว่าการกู้ยืมเงินดังกล่าวเป็นการปฏิบัติภายใต้ข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องแต่ประการใด การที่ผู้ถูกร้องรับเงินที่ได้จากการกู้ยืมเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ทั้งที่เป็นเงินที่มิได้มีแหล่งที่มาและวิธีการได้มาตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงถือได้ว่าผู้ถูกร้องรับบริจาคประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงเป็นกรณีผู้ถูกร้องรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ประกอบมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) จึงมีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องและชอบที่จะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

มีข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ตามที่มาตรา ๙๒ วรรคสอง กำหนดให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ ดังนี้ จะต้องเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาเท่าใด เห็นว่าสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผู้อาสาเข้ามาทำประโยชน์แก่ประเทศในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดระยะเวลาของการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักความพอเหมาะพอควรระหว่างพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำกับโทษที่จะได้รับซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล เมื่อพิจารณาลักษณะการกระทำของผู้ถูกร้องซึ่งได้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ โดยปรากฏพฤติการณ์และพยานหลักฐานแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ แต่ยังไม่ถึงขนาดเป็นการจงใจกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามอันบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งตามกฎหมาย จึงเห็นควรกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค

ผู้ถูกร้อง ซึ่งสอดคล้องกับระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง ที่ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ ดังนั้น จึงให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

ประเด็นที่สี่ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้องกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นควรมีคำสั่งให้ยุบพรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
	พรรคอนาคตใหม่	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

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

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

ประเด็นที่สี่ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้เป็นที่ยุติว่า เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ นายศรีสุวรรณ จรรยา ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง กล่าวหาว่า นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ให้พรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้อง กู้ยืมเงิน จำนวน ๑๑๐ ล้านบาท หรือ ๒๕๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นการกระทำหรือนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และยังมีนายสุรวัชร์ สังขฤกษ์ ยื่นคำร้องต่อผู้ร้องกล่าวหานายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ให้พรรคผู้ถูกร้องกู้ยืมเงินอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเช่นเดียวกัน ต่อมาผู้ร้องได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาและให้ดำเนินการสืบสวนและไต่สวนหาข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา เนื่องจากเป็นกรณีความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ต่อมาคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้พิจารณาพยานหลักฐาน คำให้การของบุคคลและพยานเอกสารซึ่งประกอบด้วยสัญญากู้ยืมเงิน ใบสำคัญรับชำระเงินกู้ยืมบางส่วน และสำเนาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฟังเป็นที่ยุติได้ว่าพรรคผู้ถูกร้องกู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ จำนวน ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งร้อยเก้าสิบเอ็ดล้านสองแสนบาทถ้วน) จริง คณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเห็นว่า กรณีดังกล่าวมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงเสนอความเห็นต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๒ นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่พรรคผู้ถูกร้องกู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖๒ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงเสนอความเห็นต่อผู้ร้องเพื่อให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยุบพรรคผู้ถูกร้อง ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๒ ผู้ร้องได้พิจารณาข้อเท็จจริงพยานหลักฐานและความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว มีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากเห็นว่า มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖๒ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

กระบวนการและขั้นตอนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องจึงชอบด้วยกฎหมาย ผู้ร้องจึงมีอำนาจยื่นคำร้องให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่อ้างว่า กระบวนการสอบสวนและไต่สวนของผู้ร้องไม่ชอบขัดต่อระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๕๔

ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องได้รับทราบข้อกล่าวหาและชี้แจงข้อร้องเรียนตามขั้นตอนเสียก่อนเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาที่ผิดระเบียบ ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจยื่นคำร้องและศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนนี้ไว้วินิจฉัย ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องดังกล่าวจึงรับฟังไม่ขึ้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดียุบพรรคการเมืองในกรณีนี้ได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องกรณีนี้ไว้พิจารณาและวินิจฉัยต่อไปได้

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

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ยุติแล้วว่า พรรคผู้ถูกร้อง โดยมติของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๒ ฉบับ สัญญากู้ยืมเงินฉบับที่หนึ่งลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ จำนวน ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ในสัญญา ข้อ ๒ ระบุว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินกู้ กำหนดส่งดอกเบี้ยทุกเดือนจนกว่าสัญญาสิ้นสุดลง ...” ซึ่งผู้ถูกร้องได้รับเงินกู้ยืมดังกล่าวครบถ้วนแล้ว หลังจากนั้นผู้ถูกร้องได้ชำระเงินกู้ยืมดังกล่าวบางส่วนคืน จำนวน ๓ ครั้ง ครั้งที่ ๑ วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๒ จำนวน ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท ครั้งที่ ๒ วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ จำนวน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท และครั้งที่ ๓ วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๒ จำนวน ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมทั้งสิ้นเป็นเงินจำนวน ๗๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องได้ชำระดอกเบี้ยรายเดือนของเดือนกุมภาพันธ์ มีนาคม และเมษายน ของปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ส่วนสัญญากู้ยืมเงินฉบับที่สอง ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ จำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในข้อ ๒ ระบุว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปีของต้นเงินกู้เท่าที่ผู้กู้ยังคงค้างชำระ” ซึ่งผู้ถูกร้องได้รับเงินกู้ยืมดังกล่าวจำนวน ๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท แล้ว ต่อมาประมาณเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๒ ได้มีการแก้ไขสัญญากู้ยืมเงินฉบับที่หนึ่งในข้อ ๒ จากเดิมระบุว่า “กำหนดส่งดอกเบี้ยทุกเดือน” เปลี่ยนเป็น “กำหนดส่งดอกเบี้ยทุกปี” นอกจากการทำสัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวระหว่างนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง และผู้ถูกร้อง จำนวน ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท แล้ว ยังปรากฏว่าในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ได้บริจาคเงินให้ผู้ถูกร้องจำนวน ๘,๕๐๐,๐๐๐ บาท

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏดังกล่าวข้างต้น มีปัญหาต้องพิจารณาในข้อกฎหมายว่า การกระทำของนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง และพรรคผู้ถูกร้องรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มา

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ” พรรคการเมืองจึงเกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลผู้มีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียวกัน แต่สถานะของพรรคการเมืองย่อมแตกต่างจากการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นหรือนิติบุคคลเอกชนโดยทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันทำให้พรรคการเมืองย่อมจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมีบทกฎหมายควบคุมดูแลการดำเนินการของพรรคการเมืองไว้โดยเฉพาะ พรรคการเมืองจึงไม่อาจดำเนินการใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้ เมื่อหลักกฎหมายว่าด้วยการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีมิได้ และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาทต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง และในวรรคสอง ระบุว่า พรรคการเมืองจะรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินวรรคหนึ่งมิได้

นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” โดยเฉพาะมาตรา ๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ระบุว่า การบริจาค ให้หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกจากค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย ส่วนความหมายของคำว่าประโยชน์อื่นใด ให้หมายความรวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย

เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๗๒ มีข้อห้ามสองกรณี กรณีที่หนึ่ง พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือ

ควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการได้มาและวิธีการได้มาซึ่งเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยไม่เปิดเผย และกรณีที่สอง พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการได้มาซึ่งเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีแหล่งที่มาจากการกระทำความผิดตามกฎหมายหรือเป็นเงินสกปรก การฟอกเงิน การค้าของเถื่อน การค้ามนุษย์หรือการทุจริตประพฤติมิชอบ ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการได้มาซึ่งเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเป็นจำนวนเท่าใดก็ตาม ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ จึงได้กำหนดข้อห้ามดังกล่าวไว้เพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองไปเกี่ยวข้องกับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเหล่านั้น อันจะทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นผู้มีส่วนร่วมหรือสนับสนุนหรือช่วยเหลือในการกระทำความผิดไปด้วย และมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบพรรคการเมืองของประเทศไทย อันเป็นมาตรการที่สำคัญเพื่อเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองของประเทศไทยให้เป็นสถาบันที่มีความโปร่งใสและเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชน และสอดคล้องกับมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ที่กำหนดมาตรการและวิธีการที่จำเป็นให้พรรคการเมืองปฏิบัติเพื่อให้การรับบริจาคของพรรคการเมืองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เปิดเผย และตรวจสอบได้

ดังนั้น การที่พรรคผู้ถูกร้องและนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ใช้วิธีการหรืออาศัยช่องว่างของกฎหมายหลีกเลี่ยงการรับบริจาค ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อปีถือได้ว่าเป็นการทำนิติกรรมกู้ยืมเงินเพื่อหลีกเลี่ยงการบริจาคเงินให้แก่พรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ โดยใช้วิธีการกู้ยืมเงินจากบุคคลใดเกินกว่าสิบล้านบาทต่อปีซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินถึงขนาดที่ทำให้เจ้าหนี้หรือบุคคลผู้ให้กู้ครอบงำพรรคการเมืองนั้นได้และมีการจ่ายดอกเบี้ยโดยเป็นการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่เป็นดอกเบี้ยที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า อันถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ที่ไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่ายอันมีลักษณะที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยเฉพาะการที่หัวหน้าพรรคการเมืองให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินในจำนวนที่เกินกว่าสิบล้านบาทต่อปี ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องควรจะรู้ได้ว่าการเป็นหนี้จำนวนมากจากเงินกู้และยอมรับเงินดังกล่าวต่อบุคคลใดโดยเฉพาะบุคคลผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง ย่อมจะส่งผลทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ก่อให้เกิดการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลที่เป็นเจ้าหนี้ สามารถอาศัยความได้เปรียบทางการเงิน

มาเป็นผู้บงการพรรคแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียว ทำให้พรรคการเมืองเป็นธุรกิจการเมืองไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้งพรรคการเมือง ที่ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองตั้งแต่เริ่มแรก กรณีจึงเป็นวิธีการได้มาซึ่งประโยชน์อื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันถือเป็นการกระทำฝ่าฝืนมาตรา ๗๒ ทั้งยังขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการดังกล่าว ย่อมเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง ซึ่งการยุบพรรคการเมืองแม้จะเป็นมาตรการที่เป็นการลิดรอนเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อความเหมาะสมในการบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ต้องการให้มีการกำกับดูแลพรรคการเมืองให้เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและประเพณีการปกครองภายใต้หลักสุจริตและหลักธรรมาภิบาล และการคุ้มครองต่อหลักการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองและหลักความเสมอภาคในทางการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็ง อันจะเป็นส่วนเสริมสร้างต่อการพัฒนาทางการเมืองของไทย และเป็นบรรทัดฐานของการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในอนาคตที่จะต้องคำนึงถึงการทำนิติกรรมระหว่างพรรคการเมืองกับบุคคลต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขและข้อห้ามบางประการของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ประกอบมาตรา ๙๒ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย

ประเด็นที่สาม คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสองหรือไม่เพียงใด

เห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และในวรรคสองเมื่อยุบพรรคการเมืองแล้ว กำหนดให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น เป็นบทกำหนดที่บังคับให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองในขณะดำรงตำแหน่งนั้นด้วย ซึ่งเป็นไปโดยผลแห่งกฎหมาย จึงมีคำสั่งให้คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องซึ่งเคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย

ประเด็นที่สี่ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง ระบุว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้องกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น และวรรคสอง ระบุว่า ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ

จากกรณีที่พรรคผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๗๒ ซึ่งเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง จึงส่งผลให้กรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าวนั้น ห้ามมิให้ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามมาตรา ๙๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยุบพรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๗๒ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมือง

ขึ้นใหม่อีก ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

นายบุญส่ง กุลบุปผา
(ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง

พรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

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

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

ประเด็นที่สี่ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

สถานะของพรรคการเมือง (The Status of Political Party) แบ่งออกได้เป็น ๒ มิติ คือ มิติทางด้านรัฐศาสตร์ถือว่า พรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ทางตัวแทนของประชาชนและมิติทางด้านนิติศาสตร์ถือว่า พรรคการเมืองเป็นองค์กรสำคัญในด้านการเมืองการปกครองตามหลักกฎหมายมหาชน หากพิจารณาเฉพาะสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง (The Legal Status of Political Party) แล้วยังสามารถแบ่งออกได้อีกว่าสถานะตามกฎหมายเอกชนหรือสถานะทางกฎหมายมหาชน หากศึกษาสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในต่างประเทศแล้วมีลักษณะแตกต่างกันตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ ดังนี้

๑. สหราชอาณาจักร กล่าวคือ พรรคการเมืองไม่ได้ถูกกำหนดบังคับให้มีขึ้นในระบบกฎหมาย แต่เมื่อเกิดขึ้นแล้วจึงพัฒนาจนกลายเป็นส่วนหนึ่งในการเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร โดยเริ่มจากที่อำนาจการปกครองได้ถ่ายโอนมายังรัฐสภา เมื่อมีรัฐสภาแล้วจะมีการรวมกลุ่มของสมาชิกในรัฐสภาและมีกลุ่มการเมืองในรัฐสภา จนกระทั่งมีการปฏิรูปการเลือกตั้งโดยขยายสิทธิการเลือกตั้งให้มากขึ้น ทำให้มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ขยายตัวมากขึ้นให้ความสำคัญของการจัดองค์กรที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งในรัฐสภาเพราะเมื่อได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภาแล้วก็ย่อมมีอำนาจในการดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี องค์กรดังกล่าว คือ พรรคการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองจึงไม่ได้เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักรทันทีทันใด แต่เป็นการเกิดขึ้นและพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไปจนกลายเป็นองค์กรสำคัญทางการเมือง

๒. สหรัฐอเมริกา กล่าวคือ พรรคการเมืองไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ถึงแม้ไม่ปรากฏคำว่า พรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา แต่ระบบการเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกามีลักษณะที่เป็นระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรคมาอย่างยาวนานและฝังรากในระบอบการเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกาทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ การเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกาได้ถูกบริหารประเทศระหว่างพรรค Democratic Party และพรรค Republican Party ได้แก่ การเลือกตั้งประธานาธิบดีและการเลือกตั้งรัฐสภา (Congress) ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารวมถึงการเลือกตั้งในระดับมลรัฐก็ได้รับอิทธิพลของระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค แต่ละมลรัฐมีกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาของตนเองได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายระดับสหพันธ์ มลรัฐมีศาลเป็นของตนเองซึ่งคำตัดสินของศาลแต่ละมลรัฐมีความแตกต่างกันเพราะมีหลักกฎหมายภายในมลรัฐที่แตกต่างกัน ทั้งนี้จนกว่าจะมีการนำคดีไปสู่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (The Federal Supreme Court)

๓. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวคือ พรรคการเมืองได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (The Basic Law ค.ศ. ๑๙๔๙) รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติลักษณะพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับการเมืองการปกครองของประเทศ ได้แก่ การก่อตั้งพรรคการเมืองได้โดยเสรี การจัดองค์กรภายใน

ของพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย นอกจากนั้น ยังมีรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๗ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๔ ได้บัญญัติรับรองการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้อีกด้วย

๔. ราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติให้พลเมืองไทยมีสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ โดยได้บัญญัติไว้ในหมวด ๒ สิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” ต่อมาพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ โดยถือว่าเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรก โดยได้ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพของพลเมืองไทยไว้ในมาตรา ๒๖ ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการตั้งพรรคการเมืองไว้ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไปหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่สิบคนขึ้นไปย่อมตั้งพรรคการเมืองได้โดยจดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย และปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์ที่ปรากฏในคำปรารภว่า “เพื่อให้การจัดตั้ง การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งมีมาตรการกำกับให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกพรรคการเมือง” และปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เพิ่มเติมว่า รวมทั้งจะต้องมีมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งอีกด้วย

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

เห็นว่า หลังจากที่นายศรีสุวรรณ จรรยา ได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ และนายสุรวัชร สังขฤกษ์ ได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุมครั้งที่ ๖๙/๒๕๖๒ วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ มีมติรับคำร้องทั้งสองฉบับ โดยดำเนินการตามคำร้องดังกล่าวแบ่งออกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีการดำเนินคดีอาญา และกรณีการดำเนินคดียุบพรรคการเมือง โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายแยกกันเป็นอิสระตามกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

(๑) กรณีการดำเนินคดีอาญา กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งที่ ๑๙/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานและคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในส่วนกลาง จำนวน ๔๔ คณะ และส่วนภูมิภาค จำนวน ๒๓๑ คณะ รวมทั้งสิ้น ๒๗๕ คณะ โดยมีอำนาจสืบสวนและไต่สวนทุกพื้นที่ตามที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยคณะกรรมการส่วนกลาง คณะที่ ๑๓ มีหน้าที่และอำนาจสืบสวนและไต่สวนในคดีนี้ คณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนฯ คณะที่ ๑๓ ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ ที่ประชุมมีมติให้ยกคำร้องและได้ส่งสำนวนการสืบสวนและไต่สวนให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาต่อไป ต่อมาวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๒ เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ มีความผิดสมควรดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๒๔ และดำเนินคดีอาญากับพรรคอนาคตใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๒๕ ด้วยเหตุที่มีความเห็นแตกต่างดังกล่าว จึงได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการวินิจฉัยคำร้องและปัญหาหรือข้อโต้แย้ง ตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๑๓๗/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๒ คณะที่ ๖ พิจารณาต่อไป และคณะอนุกรรมการฯ ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมมีมติเสียงข้างมากเห็นด้วยกับความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ซึ่งสถานะของการดำเนินคดีอาญาในขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่ามีการกระทำความผิดและมีมติให้ดำเนินคดีอาญา จะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลยุติธรรมต่อไป

(๒) กรณีการดำเนินคดียุบพรรคการเมือง กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุมครั้งที่ ๑๒๕/๒๕๖๒ วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ มีมติด้วยเสียงเอกฉันท์รับทราบรายงานผลการนำส่งพยานเอกสารของพรรคอนาคตใหม่ และให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ กรณีจึงเป็นความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๓ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมีคำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ ๗/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ คณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ประชุม ๒ ครั้ง ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ และครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๒ ซึ่งที่ประชุมมีมติเอกฉันท์ว่า เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ พรรคอนาคตใหม่ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นเงินจำนวน ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี และเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ พรรคอนาคตใหม่ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ อีกเป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒ ต่อปี ดังนั้น เงินกู้ดังกล่าวจึงเป็นเงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๒ อันเป็นเหตุให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) จึงเห็นควรเสนอความเห็นดังกล่าวต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน จึงได้มีบันทึกข้อความ ลับ ที่ ลต ๐๐๑๕ (ฝมป.)/๑๘๔ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ เรื่อง การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุมครั้งที่ ๑๒๙/๒๕๖๒ วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๒ มีมติด้วยเสียงข้างมากเห็นว่า มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๒ จึงให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๙๓ ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๒

เมื่อประมวลตามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับพรรคอนาคตใหม่ จึงแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กรณีการดำเนินคดีอาญาและกรณีการดำเนินคดียุบพรรคการเมืองเป็นการดำเนินตามขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายที่แยกกันอย่างอิสระและแตกต่างกัน มีคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งทั้งโครงสร้าง องค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจแตกต่างกัน และศาลที่มีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายก็แตกต่างกัน โดยคดีอาญาต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลยุติธรรม ส่วนคดียุบพรรคการเมืองต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคอนาคตใหม่กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๙๓

ดังนั้น ผู้ร้องจึงมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒

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

เห็นว่า เหตุแห่งการกระทำการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบด้วย ๙ มาตรา คือ มาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๕ สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นที่ยุติว่าพรรคอนาคตใหม่ผู้ถูกร้องโดยมติของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๒ ฉบับ สัญญากู้ยืมเงินฉบับที่หนึ่ง ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ จำนวน ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ในสัญญาข้อ ๒ ระบุว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินกู้และกำหนดส่งดอกเบี้ยทุกเดือนจนกว่าสัญญาสิ้นสุดลง ...” ซึ่งผู้ถูกร้องได้รับเงินกู้ยืมดังกล่าวครบถ้วนแล้ว หลังจากนั้นผู้ถูกร้องได้ชำระเงินกู้ยืมดังกล่าวจำนวน ๓ ครั้ง ครั้งที่ ๑ วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๒ จำนวน ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท ครั้งที่ ๒ วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ จำนวน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท และครั้งที่ ๓ วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๒ จำนวน ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมทั้งสิ้นเป็นเงินจำนวน ๗๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องได้ชำระดอกเบี้ยรายเดือนของเดือน

กุมภาพันธ์ มีนาคม และเมษายน ของปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ส่วนสัญญากู้ยืมเงินฉบับที่สอง ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ จำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในข้อ ๒ ระบุว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปีของต้นเงินกู้เท่าที่ผู้กู้ยังคงต้องชำระ” ซึ่งผู้ถูกร้องได้รับเงินกู้ยืมดังกล่าวจำนวน ๒,๗๐๐๐,๐๐๐ บาท แล้ว ต่อมาประมาณเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๒ ได้มีการแก้ไขสัญญากู้ยืมเงินฉบับที่หนึ่งในข้อ ๒ จากเดิมระบุว่า “กำหนดส่งดอกเบี้ยทุกเดือน” เปลี่ยนเป็น “กำหนดส่งดอกเบี้ยทุกปี”

ประเด็นสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ประกอบด้วย ๓ ส่วนดังนี้

ส่วนแรก เป็นบทบัญญัติต้องห้ามที่ใช้บังคับกับ “พรรคการเมือง” และ “ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง”

ส่วนที่สอง เป็นบทบัญญัติต้องห้ามพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด

ส่วนสุดท้าย เป็นบทบัญญัติต้องห้ามพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองเกี่ยวกับวิธีการได้มาดังกล่าวโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิเคราะห์จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ พฤติกรรมของผู้ถูกร้องและเอกสารประกอบทั้งหมดแล้ว มีเหตุผล ๒ ประการ ดังนี้

(๑) ผู้ถูกร้องได้กู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ กล่าวคือ ผู้ถูกร้องได้ชี้แจงว่าผู้ถูกร้องได้กู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ จริง และนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ได้ประกาศต่อสาธารณะ ณ สมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศแห่งประเทศไทย (FCCT) เมื่อวันพุธที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒ อีกด้วย การที่ผู้ถูกร้องที่มีสถานะเป็นพรรคการเมืองได้กู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินกู้ที่ได้รับมาใช้จ่ายในการบริหารจัดการกิจการของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมืองนั้น ๆ เพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนจากนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้แล้ว หากเปรียบเทียบการบริจาคกับการกู้ยืมเงินแล้ว การบริจาค หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกจากค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย ตามนิยามศัพท์ของคำว่า

“บริจาค” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ และรายได้ของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง (๕) ได้แก่ เงิน ทรัพย์สินและประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค แต่บุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองที่มีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีมิได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง ส่วนการกู้ยืมเงินนั้น **หากเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง (๗) บัญญัติว่า “พรรคการเมืองอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้ (๗) รายได้อื่น ขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง มิได้มีการบัญญัติคำว่า “รายได้อื่น” แต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ มีเจตนารมณ์ที่จะบัญญัติที่มาของรายได้ของพรรคการเมืองให้มีขอบเขตที่มาของรายได้ให้แคบลงกว่าเดิม เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการดำเนินการของพรรคการเมือง เช่น พรรคการเมืองต้องมีทุนประเดิมไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท โดยผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองทุกคนต้องร่วมกันจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนประเดิมคนละไม่น้อยกว่าหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินคนละห้าหมื่นบาทเป็นต้น ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๕ ว่าด้วยรายได้ของพรรคการเมือง มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๒ จึงมีความสัมพันธ์และสอดคล้องซึ่งกันและกัน ดังนั้น ตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่าด้วย “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ที่มีรากฐานมาจากหลักนิติรัฐ หลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนมิได้บัญญัติให้พรรคการเมืองกระทำการโดยวิธีการกู้ยืมเงินแล้ว พรรคการเมืองซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลย่อมไม่สามารถกระทำการกู้ยืมเงินดังกล่าวได้ จึงถือว่าการที่ผู้ถูกร้องได้กู้ยืมเงินจากนายธนาธรจึงรุ่งเรืองกิจ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ แต่อย่างไรก็ดี การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่พรรคการเมืองนั้นได้กระทำการกู้ยืมเงินและข้อเท็จจริงประกอบด้วย**

(๒) ผู้ถูกร้องรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ถูกร้องได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ ต่อมาผู้ถูกร้องโดยมติของ

คณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ จำนวน ๒ ฉบับ ฉบับแรกเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ จำนวน ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีนายนิติพัฒน์ แต้มไพโรจน์ เหรัญญิกพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ปฏิบัติหน้าที่แทนนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง เป็นผู้กู้แทนผู้ถูกร้องในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี โดยในช่วงเดือนมกราคม ๒๕๖๒ นี้ ผู้ถูกร้องได้ชำระหนี้กู้ยืมเงินให้นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ จำนวน ๓ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ ในวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๒ จำนวน ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท ครั้งที่ ๒ ในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ จำนวน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท และครั้งที่ ๓ ในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๒ จำนวน ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ ได้มีการแก้ไขสัญญากู้ยืมเงินข้อ ๒ จากเดิมกำหนดส่งดอกเบี้ยทุกเดือนเป็นกำหนดส่งดอกเบี้ยทุกปี ฉบับที่สองเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ จำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒ ต่อปี โดยในวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้ชำระหนี้กู้ยืมเงินพร้อมดอกเบี้ย จำนวน ๓ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ จำนวน ๕,๘๙๕,๒๐๐ บาท ครั้งที่ ๒ จำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท และครั้งที่ ๓ จำนวน ๑,๔๔๙,๙๘๘.๐๔ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๒,๓๔๕,๑๘๘.๐๔ บาท **ดังนั้น จากข้อเท็จจริงพฤติการณ์ของการกู้ยืมเงินที่มีลักษณะไม่เป็นไปตามปกติวิสัยของการให้กู้ยืมเงิน และการรับชำระหนี้เงินกู้ยืมจำนวนมาก ตลอดจนการลดดอกเบี้ยที่ไม่เป็นไปตามปกติในทางการค้าซึ่งมีลักษณะที่มีข้อตกลงที่เอื้อประโยชน์ผิดปกติวิสัยปราศจากความสุจริตและหลักฐานต่าง ๆ ดังกล่าว ผู้ถูกร้องกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องและนายนิติพัฒน์ แต้มไพโรจน์ เหรัญญิกและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ย่อมรู้หรือควรจะรู้ว่าผู้ถูกร้องไม่สามารถกระทำการกู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องได้ จึงถือว่าผู้ถูกร้องและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคผู้ถูกร้องรู้หรือควรจะรู้ว่าการทำสัญญากู้ยืมเงินเป็นวิธีการได้มาของรายได้ผู้ถูกร้องโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

(๓) ด้วยเหตุผลทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงตามข้อ (๑) และข้อ (๒) ดังกล่าว การกระทำของผู้ถูกร้องมีลักษณะเป็นกรณีวิธีการได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๕ วรรคสอง และเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ซึ่งมีเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒

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

เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ บัญญัติคำว่า “การพิจารณาคดี” หมายความว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ รวมถึงการไต่สวน การประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย หรือการนั่งพิจารณา” และมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หากศาลเห็นว่าคดีใดเป็นปัญหาข้อกฎหมาย หรือมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลอาจประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยโดยไม่ทำการไต่สวนหรือยุติการไต่สวนก็ได้” กรณีตามคำร้องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้ว นับตั้งแต่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องเมื่อวันศุกร์ที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ จนถึงวันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาของศาล โดยให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้องในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย จำนวน ๑๑ ครั้ง รวมระยะเวลาจำนวน ๗๑ วัน

ประเด็นคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่เพียงใด นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ที่เป็นมูลเหตุของการกระทำที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ประกอบด้วย ๔ อนุมาตรา คือ (๑) (๒) (๓) และ (๔) โดยอนุมาตรา (๒) ที่บัญญัติว่า “กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ซึ่งได้มีแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๖๒ โดยให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง **ดังนั้น กรณีตามคำร้องนี้เป็นมูลเหตุของการกระทำฝ่าฝืนตามอนุมาตรา (๓) ซึ่งอยู่ในเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกันกับอนุมาตรา (๒) จึงให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ**

มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

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

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้องกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ” **บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง**

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องจึงมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ และมีคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรค

ของผู้ถูกร้องดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
	พรรคอนาคตใหม่	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

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

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

ประเด็นที่สี่ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

"บริจาค" หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกจากค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย

"ประโยชน์อื่นใด" หมายความรวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย

มาตรา ๒๐ ให้พรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง

พรรคการเมืองต้องไม่ดำเนินกิจการอันมีลักษณะเป็นการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน

มาตรา ๖๖ บุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีมิได้ และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว

พรรคการเมืองจะรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินวรรคหนึ่งมิได้

มาตรา ๗๒ ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๗๗ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดมาตรการและวิธีการที่จำเป็นให้พรรคการเมืองปฏิบัติเพื่อให้การรับบริจาคของพรรคการเมืองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เปิดเผยและตรวจสอบได้ และให้มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการบริจาคแก่พรรคการเมือง รวมทั้งให้มีอำนาจออกคำสั่งตามที่เห็นสมควรเพื่อให้พรรคการเมืองปฏิบัติให้เป็นไปโดยถูกต้อง

ให้พรรคการเมืองมีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของคณะกรรมการ

มาตรา ๙๒ เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

(๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๓) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๗๒ หรือมาตรา ๗๔

(๔) มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่มีกฎหมายกำหนด

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น

มาตรา ๙๓ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๒ ให้นายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๙๒ คณะกรรมการจะยื่นคำร้องเองหรือจะมอบหมายให้นายทะเบียนเป็นผู้ยื่นคำร้องและดำเนินคดีแทนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี

นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะขอให้อัยการสูงสุดช่วยเหลือดำเนินการในชั้นการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจนกว่าจะเสร็จสิ้นก็ได้

ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งให้พรรคการเมืองระงับการกระทำใดไว้เป็นการชั่วคราวตามคำร้องขอของคณะกรรมการ นายทะเบียน หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี ก็ได้

มาตรา ๙๔ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้องกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น

ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ

มาตรา ๑๒๔ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดห้าปี

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคล ซึ่งสั่งการหรือรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นด้วย

มาตรา ๑๒๕ พรรคการเมืองใดรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดมีมูลค่าเกินที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๖ วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดห้าปี และให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ส่วนที่เกินมูลค่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๖๖ ตกเป็นของกองทุน

มาตรา ๑๒๖ ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๗๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น

๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๔๑ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือความปรากฏต่อคณะกรรมการไม่ว่าโดยทางใดไม่ว่าจะมีผู้แจ้งหรือผู้กล่าวหาหรือไม่ ถ้ามีหลักฐานพอสมควรหรือมีข้อมูลเพียงพอที่จะสืบสวนต่อไปว่ามีการกระทำใดอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้มีการสืบสวน หรือไต่สวน เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานโดยพลันถ้าผลการ

สืบสวนหรือไต่สวนปรากฏว่าไม่มีมูลความผิดให้สั่งยุติเรื่อง หากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อว่ามีผู้กระทำการตามที่มีการสืบสวนหรือไต่สวน ให้คณะกรรมการสั่งให้ดำเนินคดีโดยเร็ว หรือในกรณีจำเป็นจะสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้กระทำการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก็ได้

การดำเนินการให้มีการสืบสวนหรือไต่สวน การสืบสวนและการไต่สวน และการสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นการชั่วคราวตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ห้ามมิให้บุคคลใดเปิดเผยข้อมูลอันทำให้สามารถระบุตัวตนของผู้แจ้ง รวมทั้งข้อมูลข่าวสารที่ได้มาเนื่องจากการดำเนินการตามมาตรานี้ มาตรา ๓๒ (๓) หรือมาตรา ๔๗ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยข้อมูลเพื่อปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจหรือตามกฎหมายหรือตามคำสั่งศาล

ในการสืบสวนหรือไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้บุคคลซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งให้สืบสวนหรือไต่สวนตามวรรคหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๔๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ในการไต่สวน กรรมการหรือเจ้าพนักงานต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาทราบข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานโดยสรุป

ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำ หรือแสดงพยานหลักฐานภายในเวลาที่กรรมการหรือเจ้าพนักงานกำหนด และมีสิทธิที่จะให้ทนายความหรือบุคคลซึ่งไว้วางใจเข้าร่วมฟังการไต่สวนได้ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานภายในเวลาที่กำหนด ให้กรรมการหรือเจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการไต่สวนต่อไปได้

ในการแจ้งตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานจะแจ้งโดยวิธีปิดหมาย หรือส่ง ณ ภูมิลำเนาหรือที่อยู่ที่ปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร หรือแจ้งทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ตามวิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด และเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว

ในการสืบสวนหรือไต่สวน เจ้าพนักงานอาจจัดให้มีการบันทึกภาพหรือเสียงของผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานด้วยก็ได้

ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ หรือไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง เห็นว่า การที่พรรคอนาคตใหม่ผู้ถูกร้องกู้ยืมเงินและรับเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ในส่วนที่เกินกว่าสิบล้านบาทย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ วรรคสอง และมีโทษตามมาตรา ๑๒๕ อีกทั้งเป็นการรับบริจาคเงินหรือประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการกระทำฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ และเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๙๓ และเมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อผู้ร้องเพื่อพิจารณา ซึ่งผู้ร้องได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๒๙/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๒ ให้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย (๑) ยุบพรรคผู้ถูกร้อง (๒) เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง และ (๓) มีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง กรณีจึงเป็นไปตามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑๓) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง และศาลเห็นว่าคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงงดทำการไต่สวน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ... (๓) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การยื่นคำร้องและเงื่อนไขการยื่นคำร้อง การพิจารณาวินิจฉัย การทำคำวินิจฉัย และการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ (๔) บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (๘) บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ หมวด ๑ ศาล มาตรา ๗ บัญญัติว่า ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีดังต่อไปนี้ (๑๓) คดีอื่นที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาล พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ตราขึ้นใช้บังคับโดยความเห็นชอบของรัฐสภาอันเป็นการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ คำโต้แย้งของผู้ถูกร้องจึงฟังไม่ขึ้น ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น (๓) กระทำการฝ่าฝืน มาตรา ๗๒ ที่บัญญัติห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” โดยมาตรา ๙๓ เป็นขั้นตอนของนายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณา ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ จึงไม่มีข้อความใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้าง และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่าเมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๒ ให้นายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๒ ว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการดำเนินคดี มาตรา ๔๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “การดำเนินการให้มีการสืบสวนหรือไต่สวน การสืบสวนและการไต่สวน และการสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นการชั่วคราวตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด” ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้วางระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อให้พรรคการเมืองดำเนินการเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๗ การยุบพรรคการเมือง กำหนดไว้ในข้อ ๕๔ ว่า เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น (๓) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕๕ วรรคหนึ่ง เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามข้อ ๕๔ ให้นายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณา โดยให้นำระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น มิได้หมายความว่าจะต้องนำระเบียบดังกล่าวมาใช้ทุกข้อ แต่เป็นกรณีที่นำมาใช้เมื่อระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้กำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อมีพฤติการณ์หรือหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ ผู้ร้องจึงมีอำนาจดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นได้

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า กรณีการกู้ยืมเงินของพรรคอนาคตใหม่นี้ นายศรีสุวรรณ จรรยา ได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ทำการสืบสวนตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีมิได้ และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “พรรคการเมืองจะรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินวรรคหนึ่งมิได้” ซึ่งหากมีการกระทำผิด

ตามมาตรา ๖๖ ดังกล่าว กฎหมายบัญญัติให้มีโทษทางอาญาโดยมีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๑๒๔ ซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดห้าปี และมาตรา ๑๒๕ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองใดรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดมีมูลค่าเกินที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๖ วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดห้าปี และให้เงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ส่วนที่เกินมูลค่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๖๖ ตกเป็นของกองทุน” อันเป็นการร้องขอให้ดำเนินการกรณีกระทำความผิดอาญา คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งมีสี่ขั้นตอนปฏิบัติโดยเป็นขั้นตอนของคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ขั้นตอนของคณะอนุกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งซึ่งเป็นขั้นตอนการดำเนินคดีอาญา ขั้นตอนของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมือง และขั้นตอนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งความเห็นแต่ละขั้นตอนย่อมเป็นอิสระต่อกัน ไม่ผูกพันคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะต้องเห็นชอบด้วย

ข้อที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างว่า การที่คณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนคณะที่ ๑๓ เสนอรายงานต่อผู้ร้อง (ข้อเท็จจริงเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง) โดยคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนคณะที่ ๑๓ เห็นว่าไม่มีมูลแล้ว ผู้ร้องมีหน้าที่สั่งยุติเรื่องตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้อาศัยข้อเท็จจริงจากสำนวนการสืบสวนดังกล่าวข้างต้น มาตั้งฐานความผิดตามมาตรา ๗๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เสนอต่อผู้ร้อง ผู้ร้องประชุมครั้งที่ ๑๒๙/๒๕๖๒ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยุบพรรคจึงมิได้ดำเนินการสั่งเรื่องให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนดำเนินการแก้ไขสำนวนและไต่สวนเพื่อให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกร้องตามกระบวนการของกฎหมาย การดำเนินการสืบสวนหรือไต่สวนและจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ร้อง จึงไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๕๔ นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๔๑ ดังกล่าว วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือความปรากฏต่อคณะกรรมการไม่ว่าโดยทางใด ไม่ว่าจะมีผู้แจ้งหรือผู้กล่าวหาหรือไม่ถ้ามีหลักฐานพอสมควรหรือมีข้อมูล

เพียงพอที่จะสืบสวนต่อไปว่ามีการกระทำใดอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้มีการสืบสวน หรือไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานโดยพลัน ถ้าผลการสืบสวนหรือไต่สวนปรากฏว่าไม่มีมูลความผิดให้สั่งยุติเรื่องหากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อว่ามีผู้กระทำการตามที่มีการสืบสวนหรือไต่สวนให้คณะกรรมการสั่งให้ดำเนินคดีโดยเร็วหรือในกรณีจำเป็นจะสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้กระทำการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก็ได้” ย่อมหมายความว่า เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนปรากฏไม่มีมูลความผิด ผู้ร้องเห็นชอบด้วยกับผลการไต่สวน สืบสวนของคณะกรรมการดังกล่าวจึงสั่งให้ยุติเรื่อง ความเห็นของผู้ร้องย่อมเป็นอิสระมิได้ผูกพันต้องเป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า การดำเนินคดีอาญาตามที่นายศรีสุวรรณ จรรยา ร้องเรียนกล่าวโทษผู้ถูกร้อง สำนวนการสืบสวนขณะนี้เสร็จสิ้นจากการพิจารณาในขั้นตอนของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งแล้ว และอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้ร้อง จึงยังไม่ถึงขั้นตอนการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกร้องตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ ประเด็นการแจ้งข้อกล่าวหาจึงเป็นกระบวนการทางอาญามิใช่การดำเนินการกรณียุบพรรคการเมือง ต่อมาเมื่อการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งครั้งที่ ๑๒๕/๒๕๖๒ วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติว่า เพื่อให้การดำเนินการต่อกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีคำสั่งที่ ๗/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน โดยให้คณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานประชุมเพื่อศึกษาและวิเคราะห์รายละเอียดในสำนวนการสืบสวนกรณีกล่าวหาว่า นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ ได้ให้พรรคอนาคตใหม่กู้ยืมเงินเป็นการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง ด้วยความรอบคอบว่าสมควรจะดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่ ต่อมาคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแล้วรายงานนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยเห็นว่า การให้ผู้ถูกร้องกู้ยืมเงิน เป็นการให้ประโยชน์แก่พรรคการเมืองเงินกู้ดังกล่าวจึงเป็นเงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา ๖๒ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๒ อันเป็นเหตุให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๙๒

วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และนายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นชอบด้วย จึงนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว กรณีดังกล่าวจึงเห็นว่าการกระทำของผู้ร้องเป็นการกระทำตามหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายและระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕๔ และข้อ ๕๕ โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ร้องจึงมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒

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

พิเคราะห์แล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติโดยอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นบทบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการจัดตั้งพรรคการเมืองและกำหนดกรอบของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๕) ที่บัญญัติว่า “คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องกลไกที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยมีเจตนารมณ์ให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้

เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง รวมทั้งจะต้องมีมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง กรณีจึงสมควรกำหนดวิธีการจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายมหาชน อันเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐหรือระหว่างรัฐกับรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์กรของรัฐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงบัญญัติในเรื่องการจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง การเงิน และการบัญชีของพรรคการเมือง รายได้ของพรรคการเมือง การใช้จ่ายของพรรคการเมืองและอื่น ๆ เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองจึงเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว แม้มิใช่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นก็ตาม อันไม่ตกอยู่ภายใต้หลักกฎหมายพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่ว่า ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ย่อมไม่สามารถกระทำได้ก็ตาม แต่ก็ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กติกาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อให้การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองการปกครองประเทศเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง รวมทั้งการดำเนินกิจการทางการเมืองเป็นอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง และย่อมรวมถึงบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงมีลักษณะที่แตกต่างจากนิติบุคคลในกฎหมายเอกชนที่เกิดจากการรวมกันของบุคคลที่สมัครใจและส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์ในการค้าหากำไร การกระทำของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนจึงเป็นไปตามหลักการทางกฎหมายที่เคารพเจตนาในการกระทำเสรีภาพในการกระทำที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามย่อมทำได้” ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่า ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามย่อมสามารถกระทำได้ ด้วยเหตุเพราะไม่มีกฎหมายฉบับใดที่จะบัญญัติให้ครอบคลุมเหตุการณ์ได้ทุกกรณีไป

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้พรรคการเมืองอาจมีรายได้ตาม (๑) ถึง (๗) เห็นได้ว่า การที่บทบัญญัติมาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง ไม่ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองอาจมีรายได้อื่นได้ นอกจากที่กำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง (๗) ที่บัญญัติให้พรรคการเมืองอาจมีรายได้อื่นได้โดยมาตรา ๔ ให้คำนิยาม “ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” หมายความรวมถึง (๒) การให้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย จึงต้องถือว่า

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ พรรคการเมืองย่อมมีรายได้เฉพาะตามที่มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๗) บัญญัติไว้เท่านั้น หรือมีความหมายโดยนัยเป็นการห้ามพรรคการเมืองมีรายได้อื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ใน (๑) ถึง (๗) อันเป็นสาระสำคัญว่าด้วยรายได้ของพรรคการเมืองเพื่อนำไปดำเนินงานของพรรคการเมือง เงินรายได้ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดนั้น มีลักษณะเฉพาะของนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวซึ่งแตกต่างจากนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เพื่อให้พรรคการเมืองมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำเนินกิจการทางการเมือง กฎหมายจึงได้กำหนดขยายฐานรายได้ให้มากขึ้นจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยให้มีรายได้เพิ่มจากทุนประเดิม เงินค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งเรียกเก็บจากสมาชิกของพรรคการเมือง เป็นต้น ดังนั้น รายได้จึงต้องมาจากประเภทรายได้ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๒ เท่านั้น หากไม่ใช่รายได้ที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติดังกล่าว แม้จะเป็นเงินที่ชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายอื่น แต่อาจเป็นเงินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ นี้ เพื่อเป็นหลักประกันถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ของเงินที่ได้มาจากรายได้ประเภทต่าง ๆ และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำนิติกรรมอำพราง เพื่อได้มาซึ่งรายได้ของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการได้มาของเงินประเภทต่าง ๆ ตามมาตรา ๖๒ ไว้ โดยเฉพาะของแต่ละประเภทโดยจะมีความแตกต่างกัน เช่น เงินที่ได้มาจากการบริจาคจะมีเงื่อนไขในการได้มาไว้มากที่สุด รายได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนมีเงื่อนไขลดหลั่นลงมา มีการกำหนดวงเงินการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไว้ในมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลหรือคณะบุคคลคณะใดคณะหนึ่ง

ดังนั้น พรรคการเมืองที่หารายได้โดยไม่เป็นไปตามประเภทรายได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการได้มาของรายได้ตามมาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เงินที่พรรคได้มาจึงเป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จึงมีข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การกู้ยืมเงินมีสถานะเป็น “หนี้สิน” หรือ “รายได้” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าตามมาตรฐานการบัญชี ฉบับที่ ๑๘ (ปรับปรุง ๒๕๖๐) เรื่อง รายได้ จะถือว่าเงินกู้เป็นเงินซึ่งผู้กู้มีภาระหน้าที่ต้องชำระคืนมิใช่รายได้ ส่วนหนี้สินของพรรคการเมืองตามที่พระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติไว้อยู่ในหมวด ๔ ว่าด้วยการเงินและการบัญชีของพรรคการเมือง โดยมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บัญชีของพรรคการเมืองประกอบด้วย ... (๔) บัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน และมาตรา ๖๐ วรรคสาม บัญญัติให้งบแสดงฐานะทางการเงินต้องแสดงรายการสินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของพรรคการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองอาจมีหนี้สินได้ แต่หนี้สินตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นความหมายตามมาตรฐานการบัญชีซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้กับการลงบันทึกรายการที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไว้ในบัญชีหรืองบแสดงฐานะทางการเงินของพรรคการเมืองเท่านั้น หลักการบัญชีมิใช่กฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ย่อมมีวัตถุประสงค์ในเรื่องของทางบัญชีเท่านั้นไม่อาจนำมาอ้างใช้เพื่อทำให้เกิดความสับสนกับคำว่า “รายได้” ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ในหมวด ๕ ว่าด้วยรายได้ของพรรคการเมือง ที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการมีรายได้ของพรรคการเมืองไว้โดยเฉพาะจึงเป็นคนละกรณี กรณีจึงไม่อาจอาศัยเพียงความหมายตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไปมาใช้กับการพิจารณาว่าการกู้ยืมเงินเป็น “รายได้” ของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่

สำหรับการพิจารณาว่าการกู้ยืมเงินเป็น “รายได้” ของพรรคการเมืองหรือไม่นั้น เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง (๕) บัญญัติให้พรรคการเมืองอาจมีรายได้จากเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค จึงจำเป็นต้องพิจารณาจากความหมายของคำว่า “บริจาค” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ ที่บัญญัติให้นิยามคำว่า “บริจาค” หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกจากค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดด้วย และให้นิยามคำว่า “ประโยชน์อื่นใด” หมายความรวมถึงการให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้คำว่า “หมายความรวมถึง” ในการอธิบายความหมายคำว่า “บริจาค” และ “ประโยชน์อื่นใด” อันเป็นหลักการร่างกฎหมายลักษณะของการอธิบายความหมายด้วยวิธีการยกตัวอย่างสิ่งที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับคำนั้นไว้เบื้องต้นโดยไม่ได้จำกัดว่าคำนั้นจะหมายถึงเฉพาะสิ่งที่ได้กำหนดไว้เท่านั้นจึงอาจมีสิ่งอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดด้วยก็ได้โดยต้องพิจารณาเป็นกรณีไป กฎหมายไม่อาจให้คำนิยามที่ชัดเจนได้โดยครบถ้วนทุกสิ่งทุกประการ เพราะฉะนั้น การให้ประโยชน์อื่นใดแก่

พรรคการเมืองย่อมมีความหมายถึงการกระทำที่มีลักษณะทำนองเดียวกับการให้บริการหรือการให้ส่วนลด โดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไป หรือการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ที่ไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่าย อันมีลักษณะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ส่วนคำว่า “ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” หมายความรวมถึง “(๑) การปลดหนี้ หรือการลดหนี้ให้เปล่า (๒) การให้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย ... (๑๑) การอื่นซึ่งเป็นการกระทำที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกได้ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ หรือไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่าย ...” ย่อมแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ คำว่า “บริจาค” และคำว่า “ประโยชน์อื่นใด” แตกต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ คำว่า “ประโยชน์อื่นใด” ไม่ได้บัญญัติอย่างชัดแจ้งให้หมายความรวมถึง “การให้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย” ซึ่งเคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔ คำว่า “ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” และมีการบัญญัติเป็นถ้อยคำที่กว้างขึ้นโดยให้หมายความรวมถึงดังข้อความดังกล่าวแทน ย่อมทำให้หมายความได้ว่า “การให้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย หรือคิดดอกเบี้ยที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า หรือการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือเป็นการได้เงินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่าย” ย่อมถือว่าเป็นประโยชน์อื่นใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ แล้ว จำต้องอยู่ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง และอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบริจาคและการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๒

ด้วยเหตุนี้คำว่า “บริจาค” และ “ประโยชน์อื่นใด” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะในกฎหมายนี้เพื่อกำหนดสิ่งที่อยู่ในขอบข่ายบังคับแห่งกฎหมายในเรื่องนี้และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ต้องการควบคุมการสนับสนุนในทางการเงินให้แก่พรรคการเมือง ให้เป็นไปโดยพอเหมาะพอควรแก่กรณีสำหรับการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง โดยกำหนดมาตรการให้พรรคการเมืองมีระบบทางการเงินและการบัญชีรวมทั้งรายได้ของพรรคการเมืองที่มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ตลอดจนการสนับสนุนและคุ้มครองหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง อันส่งผลให้พรรคการเมือง

เป็นสถาบันของประชาชนที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับ โดยการป้องกันมิให้บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดอาศัยพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน หรืออาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการหรือผู้มีอิทธิพลครอบงำและชี้นำกิจการของพรรคการเมืองแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (๓) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๗๒ หรือมาตรา ๗๔ โดยมาตรา ๗๒ บัญญัติว่า ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ประโยชน์อื่นใด” หมายความรวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย ในส่วนของรายได้ของพรรคการเมือง มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง ว่า พรรคการเมืองอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้ (๕) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค (๗) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง วรรคสี่บัญญัติว่า รายได้ของพรรคการเมืองจะนำไปใช้เพื่อการอื่นใด นอกจากการดำเนินงานของพรรคการเมืองมิได้ มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลใดจะบริจาคเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีมิได้ และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลการบริจาคเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาทต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว วรรคสอง บัญญัติว่า พรรคการเมืองจะรับบริจาคเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินวรรคหนึ่งมิได้ ดังนั้นบทบัญญัติตามมาตรา ๗๒ จึงเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องและรองรับต่อหลักความเป็นอิสระในการดำเนินการโดยปราศจากการครอบงำหรือชี้นำ และยังมีมาตรการสำคัญต่อการบริหารงานของพรรคการเมือง รวมถึงการบริหารจัดการที่มีการนำเอาแบบแผนปฏิบัติของพรรคเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบราชการ รวมทั้งการจัดการทางการเงินของพรรคการเมืองจะต้องมีความสามารถในการจัดระบบรายได้ของพรรคด้วยการวางหลักการรับเงินสนับสนุนที่ชัดเจนแน่นอนและที่มาของรายได้สนับสนุนให้แก่พรรค ไม่ควรผูกขาดหรือมาจากแหล่งที่มาแหล่งใหญ่เพียงแหล่งเดียวหรือไม่กี่แหล่ง โดยควรจะมาจากหลากหลายช่องทางซึ่งสะท้อนถึงความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมืองนั้น นอกจากนั้นการพิจารณาถ้อยคำของบทบัญญัติ

ในมาตรา ๗๒ “โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๗๒ มีข้อห้ามสองกรณี กรณีที่หนึ่ง พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า เป็นการได้มาและวิธีการได้มาซึ่งเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยไม่เป็นไปตามหลักการตามมาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยไม่เปิดเผย และกรณีที่สอง พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการได้มาซึ่งเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีแหล่งที่มาจากการกระทำความผิดตามกฎหมายหรือเป็นเงินสกปรก การฟอกเงิน การค้าของเถื่อน การค้ามนุษย์ หรือการทุจริตประพฤติมิชอบ ซึ่งกรณีนี้ไม่ว่าจะเป็นการได้มาซึ่งเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเป็นจำนวนเท่าใดก็ตาม ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ จึงได้กำหนดข้อห้ามดังกล่าวไว้เพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองไปเกี่ยวข้องกับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเหล่านั้น อันจะทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นผู้มีส่วนร่วมหรือสนับสนุนหรือช่วยเหลือในการกระทำความผิดไปด้วย และมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบพรรคการเมืองของประเทศไทย อันเป็นมาตรการที่สำคัญเพื่อเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองของประเทศไทยให้เป็นสถาบันที่มีความโปร่งใสและเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชน และสอดคล้องกับมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ที่กำหนดมาตรการและวิธีการที่จำเป็นให้พรรคการเมืองปฏิบัติเพื่อให้การรับบริจาคของพรรคการเมืองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เปิดเผยและตรวจสอบได้

ข้อที่ต้องพิจารณาต่อมาจึงมีว่า การที่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ให้พรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้องกู้ยืมเงินจำนวน ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท นั้น พรรคผู้ถูกร้องได้รับมาโดยรู้ว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๗๒ กล่าวคือ โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ จนถึงวันที่มีการทำสัญญากู้ยืมเงินฉบับแรกในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ เป็นเวลาเพียง ๓ เดือน โดยตามงบแสดงรายได้และค่าใช้จ่ายของผู้ถูกร้องสำหรับรอบระยะเวลาบัญชีตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ (วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรค) ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ที่เป็นเอกสารประกอบคำชี้แจง

แก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นงบการเงินที่ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมของผู้ถูกร้องให้ออกงบการเงิน เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๒ ปรากฏว่าผู้ถูกร้องมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้ เป็นเงิน ๑,๔๙๐,๕๓๗ บาท โดยมีรายได้รวม ๗๑,๑๗๓,๑๖๘ บาท ส่วนค่าใช้จ่ายเป็นต้นทุนการจำหน่ายสินค้า ๒,๔๔๔,๔๓๔ บาท ค่าใช้จ่ายในการบริหาร ๖๑,๕๗๙,๓๔๑ บาท ค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ ๘,๖๓๙,๙๓๐ บาท มีค่าใช้จ่ายรวม ๗๒,๖๖๓,๗๐๕ บาท ซึ่งเป็นช่วงที่ผู้ถูกร้องเพิ่งก่อตั้งพรรคได้ประมาณ ๓ เดือน และมีสินทรัพย์หมุนเวียนและไม่หมุนเวียน รวมเป็นเงิน ๓๒,๘๗๓,๒๑๑ บาท แต่ผู้ถูกร้องกลับทำสัญญาเงินกู้จากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าพรรคของผู้ถูกร้อง ผู้ให้กู้ เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ ในจำนวนเงินสูงถึง ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีนายนิติพัฒน์ แต้มไพโรจน์ เหรัญญิกพรรคผู้ถูกร้อง ปฏิบัติหน้าที่แทนนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคของผู้ถูกร้อง เป็นผู้กู้แทนผู้ถูกร้อง ซึ่งในสัญญากู้ฉบับลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ ข้อ ๑. ระบุว่า “... ผู้กู้ได้รับต้นเงินกู้เรียบร้อยแล้วทั้งจำนวน...” ข้อ ๒. ระบุว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินกู้กำหนดส่งดอกเบี้ยทุกเดือนจนกว่าสัญญาสิ้นสุดลง ทั้งนี้ หากผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนผู้กู้ต้องรับผิดในเบี้ยปรับวันละ ๑๐๐ บาท (หนึ่งร้อยบาท) จนกว่าผู้กู้จะชำระต้นเงินกู้คงค้างดอกเบี้ยและเบี้ยปรับในงวดที่ผิดนัดเสร็จสิ้น” ซึ่งการคิดเบี้ยปรับในงวดที่ผิดนัดเพียงวันละ ๑๐๐ บาท จากจำนวนต้นเงินดังกล่าว อันถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า ซึ่งโดยปกติต้องจ่ายมากกว่าจำนวนดังกล่าว และข้อ ๓. ระบุว่า “ผู้กู้ตกลงชำระเงินกู้ตามสัญญานี้ภายใน ๓ ปี ข้อ ๓.๑ ภายในปีที่ ๑ ชำระหนี้ต้นเงินกู้ ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (แปดสิบล้านบาท) ข้อ ๓.๒ ภายในปีที่ ๒ ชำระหนี้ต้นเงินกู้ ๔๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สี่สิบล้านบาท) ข้อ ๓.๓ ภายในปีที่ ๓ ชำระหนี้ต้นเงินกู้ ๔๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท (สี่สิบเอ็ดล้านสองแสนบาท)” ซึ่งการชำระต้นเงินกู้ปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสาร เป็นใบสำคัญรับชำระเงินกู้ยืมบางส่วน ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๒ โดยผู้ถูกร้องไม่ได้โต้แย้งข้อเท็จจริงตามเอกสารหลักฐานดังกล่าว จึงรับฟังได้ว่าหลังจากผู้ถูกร้องทำสัญญากู้ฉบับลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ แล้วเพียง ๒ วัน กล่าวคือ เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้มีการชำระหนี้เงินกู้ยืมบางส่วนให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคของผู้ถูกร้อง ผู้ให้กู้ โดยได้ชำระเป็นเงินสด เป็นเงินถึงจำนวน ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สิบสี่ล้านบาทถ้วน) ทั้งที่งบแสดงฐานะการเงินของผู้ถูกร้องจนถึง ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ที่ผู้ถูกร้องได้ยื่นเอกสารท้ายคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหายังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องมีสินทรัพย์หมุนเวียนที่เป็นเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด เป็นเงินจำนวนเพียง ๖,๕๐๙,๓๕๓ บาท เท่านั้น อีกทั้งตามงบแสดงรายได้และค่าใช้จ่ายของผู้ถูกร้องสำหรับรอบระยะเวลาบัญชีตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ (วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรค)

ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ปรากฏว่าผู้ถูกร้องมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้ เป็นเงินจำนวน ๑,๔๙๐,๕๓๗ บาท การชำระหนี้เงินกู้ยืมบางส่วนดังกล่าวของผู้ถูกร้อง จึงสันนิษฐานได้ว่าเป็นการนำเงินกู้ที่ได้รับจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ชำระหนี้คืนกลับไปบางส่วนตามจำนวนดังกล่าว นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสารท้ายคำร้องเป็นใบสำคัญรับชำระเงินกู้ยืมบางส่วน ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ อีกว่า หลังจากที่ผู้ถูกร้องได้ทำสัญญากู้ดังกล่าวได้เพียง ๑๙ วัน ผู้ถูกร้องได้มีการชำระหนี้เงินกู้ยืมบางส่วนให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคของผู้ถูกร้องผู้ให้กู้ โดยได้ชำระเป็นเงินสดเป็นเงินจำนวนอีก ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท (แปดล้านบาทถ้วน) และยังปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสารท้ายคำร้องเป็นใบสำคัญรับชำระเงินกู้ยืมบางส่วน ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๒ ซึ่งตรงกับเอกสารท้ายคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง ทำให้รับฟังเป็นที่ยุติได้ว่า หลังจากที่ผู้ถูกร้องได้ทำสัญญากู้ดังกล่าวเป็นเวลา ๒๗ วัน ผู้ถูกร้องยังได้มีการชำระหนี้เงินกู้ยืมบางส่วนให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคของผู้ถูกร้อง ผู้ให้กู้ โดยโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาไทยซัมมิท ทาวเวอร์ บัญชีออมทรัพย์ เลขที่บัญชี ๔๙๓ - ๑ – ๐๗๕๑๙ – ๙ เป็นเงินจำนวนถึง ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (ห้าสิบล้านบาทถ้วน) ซึ่งเมื่อกับรวมต้นเงินกู้ที่ผู้ถูกร้องชำระคืนให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคของผู้ถูกร้อง ผู้ให้กู้ จำนวน ๓ ครั้งดังกล่าว เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๗๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท (เจ็ดสิบสองล้านบาทถ้วน) อีกทั้งเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องยังได้มีการทำสัญญากู้ยืมเงินเพิ่มเติมจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคของผู้ถูกร้อง ผู้ให้กู้ เป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สามสิบล้านบาทถ้วน) โดยในสัญญาข้อ ๑. ระบุว่า “ผู้กู้ตกลงให้เงินกู้แก่ผู้กู้ ... โดยในวันทำสัญญานี้ผู้กู้ได้รับเงินกู้เป็นเงินจำนวน ๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท (สองล้านเจ็ดแสนบาท) แล้ว ส่วนเงินกู้จำนวนที่เหลือตามสัญญาผู้ให้กู้จะให้แก่ผู้กู้ในภายหลัง” ข้อ ๒. ระบุว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปีของต้นเงินกู้เท่าที่ผู้กู้ยังคงต้องชำระ” และข้อ ๓. ระบุว่า “ผู้กู้ตกลงจะชำระเงินกู้ตามสัญญานี้ภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่ทำสัญญานี้” ซึ่งการคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปีของจำนวนต้นเงินกู้ดังกล่าว ถือเป็นการจ่ายดอกเบี้ยโดยเป็นการให้ส่วนลดโดยมีค่าตอบแทนที่เป็นดอกเบี้ยที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า อันถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ถูกร้องบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ที่ไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่าย นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสารท้ายคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องว่า เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่หลังจากผู้ร้องได้นำคดีนี้มายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องเพิ่งได้มีการชำระค่าดอกเบี้ยและชำระเงินกู้ยืมบางส่วนให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคของผู้ถูกร้อง ผู้ให้กู้ ในวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ จำนวน ๓ ครั้ง ในวันเดียวกัน กล่าวคือ ครั้งที่ ๑ ใบสำคัญรับค่าดอกเบี้ย ลงวันที่

๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องชำระเงินค่าดอกเบี้ยเงินกู้พร้อมเบี้ยปรับ เป็นเงินจำนวน ๕,๘๙๕,๒๐๐ บาท (ห้าล้านแปดแสนเก้าหมื่นห้าพันสองร้อยบาทถ้วน) โดยจ่ายเป็นเช็คสั่งจ่ายให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ บัญชีกระแสรายวัน ธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาไทยซัมมิท ทาวเวอร์ เช็คเลขที่ ๓๑๙๗๖๓๗๘ ครั้งที่ ๒ ใบสำคัญรับชำระเงินกู้ยืมบางส่วน ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องชำระเงินกู้ยืมบางส่วนเป็นเงินจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท (ห้าล้านบาทถ้วน) โดยจ่ายเป็นเช็คสั่งจ่ายให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ บัญชีกระแสรายวัน ธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาไทยซัมมิท ทาวเวอร์ เช็คเลขที่ ๓๑๙๗๖๓๗๙ และครั้งที่ ๓ ใบสำคัญรับค่าดอกเบี้ย ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องชำระเงินค่าดอกเบี้ยเงินกู้พร้อมเบี้ยปรับ เป็นเงินจำนวน ๑,๔๔๙,๙๘๘.๐๔ บาท (หนึ่งล้านสี่แสนสี่หมื่นเก้าพันเก้าร้อยแปดสิบแปดบาทสี่สตางค์) โดยจ่ายเป็นเช็คสั่งจ่ายให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ บัญชีกระแสรายวัน ธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาไทยซัมมิท ทาวเวอร์ เช็คเลขที่ ๓๑๙๗๖๓๘๐ การชำระดอกเบี้ยทั้งสองครั้งภายในวันเดียวกันดังกล่าวมิได้ระบุว่าเป็นการชำระดอกเบี้ยจากสัญญาเงินกู้ฉบับใด

จากพฤติการณ์และหลักฐานดังกล่าวข้างต้นที่ปรากฏว่า นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ทำสัญญาให้ผู้ถูกร้องกู้เงินเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ ในจำนวนสูงถึง ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท มีการคิดเบี้ยปรับในงวดที่ผิดนัดเพียงวันละ ๑๐๐ บาทก็ดี มีการชำระหนี้หลังทำสัญญากู้ดังกล่าวเพียง ๒ วัน โดยชำระเป็นเงินสดจำนวนถึง ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาทก็ดี ทั้งงบแสดงฐานะการเงินของผู้ถูกร้อง ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ผู้ถูกร้องมีสินทรัพย์หมุนเวียนที่เป็นเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด จำนวนเพียง ๖,๕๐๘,๓๕๓ บาท เท่านั้นก็ดี ในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ หลังจากทำสัญญากู้เพียง ๑๙ วัน ผู้ถูกร้องชำระหนี้เป็นเงินสดอีก ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาทก็ดี ต่อมาวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องชำระหนี้โดยการโอนเงินเข้าบัญชีผู้ให้กู้จำนวน ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาทก็ดี ทั้งมีการทำสัญญากู้เงินอีก ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒ ต่อปีก็ดี แสดงถึงข้อพิรุธถึงการกระทำของนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ผู้ให้กู้และผู้ถูกร้องในฐานะผู้กู้ว่ามีการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า มีการคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปีของต้นเงินกู้ อันถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ถูกร้องบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินที่ไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่าย จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องกระทำการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคของผู้ถูกร้อง เพื่อไม่ต้องการเปิดเผยหรือโดยแสดงเจตนาซ่อนเร้นหลบเลี่ยงในการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่าเกินกว่าสิบล้านบาทตามที่

กฎหมายบัญญัติห้ามไว้ในมาตรา ๖๖ การกระทำของผู้ถูกร้องไม่ว่าจะเป็นการกู้เงินโดยกำหนดให้ลดอัตราดอกเบี้ย หรือการลดระยะเวลาในการชำระคืน ย่อมถือได้ว่าเป็นการได้ประโยชน์อื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับการทำนิติกรรมสัญญาโดยปกติทั่วไป การให้กู้ยืมทั้ง ๒ สัญญา เป็นเงินจำนวนมาก โดยคิดดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้เงินจากสถาบันการเงินอื่น ๆ ซึ่งไม่มีหลักประกันย่อมไม่สามารถกู้จากสถาบันการเงินอื่นได้ จึงถือเป็นประโยชน์อื่นใดที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ถูกร้องไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่าย อันมีลักษณะที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) โดยเฉพาะการที่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคของผู้ถูกร้องให้ผู้ถูกร้องกู้ยืมเงินในจำนวนที่เกินกว่าสิบล้านบาทต่อปี ซึ่งพรรคผู้ถูกร้องและคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องควรจะรู้ว่าการเป็นหนี้จำนวนมากต่อบุคคลใดซึ่งมีจำนวนมากถึง ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งยังเป็นหนี้ที่มีจำนวนมากกว่าสินทรัพย์ทั้งหมดที่ผู้ถูกร้องมีอยู่เป็นเงินเพียงโดยประมาณจำนวน ๓๒,๘๗๓,๒๑๑ บาท

พิจารณาแล้วจึงเห็นว่า การที่พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองใช้วิธีการหรืออาศัยช่องว่างของกฎหมายหลีกเลี่ยงการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อปีซึ่งเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ โดยใช้วิธีการกู้ยืมเงินจากบุคคลใดเกินกว่าสิบล้านบาทต่อปีซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินถึงขนาดที่ทำให้เจ้าหนี้หรือบุคคลผู้ให้กู้ครอบงำพรรคการเมืองนั้นได้และมีการจ่ายดอกเบี้ยโดยเป็นการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่เป็นดอกเบี้ยที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า อันถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ กรณีจึงเป็นวิธีการได้มาซึ่งประโยชน์อื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเฉพาะบุคคลผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง ย่อมจะส่งผลทำให้พรรคการเมืองของผู้ถูกร้องไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระซึ่งวิญญูชนโดยทั่วไปย่อมทราบดีว่า การกระทำเช่นนี้ก่อให้เกิดการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลที่เป็นเจ้าหนี้อาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรคแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียว ทำให้พรรคการเมืองเป็นธุรกิจการเมืองไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้งพรรคการเมืองที่ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างกว้างขวางโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองตั้งแต่เริ่มแรก กรณีจึงเป็นวิธีการได้มาซึ่งประโยชน์อื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งยังขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าเป็นการได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖๖ วรรคสอง อันถือว่าเป็นการกระทำฝ่าฝืนตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๗๒ ด้วย ซึ่งเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๒

วรรคสอง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๔ วรรคสอง

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติให้กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองโดยมิได้กำหนดระยะเวลาในการลงโทษไว้ ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรผู้ใช้และตีความกฎหมาย จึงต้องพิจารณาว่า การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคที่ถูกยุบจะมีกำหนดระยะเวลาเท่าใดหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิในการเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมืองของพลเมืองของรัฐ การตรากฎหมายที่มีมาตรการจำกัดสิทธิทางการเมืองใดต้องอยู่ภายใต้หลักความได้สัดส่วนในการจำกัดสิทธิการกำหนดมาตรการใดใช้บังคับ ต้องใช้วิธีการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ โดยการกระทบสิทธิของบุคคลให้น้อยที่สุด ไม่เกินสมควรแก่เหตุ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๒๖ โดยเหตุที่ทัศนคติของบุคคล ย่อมมีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านี้โดยใช้ความรู้ความสามารถพัฒนาสังคมร่วมกับบุคคลอื่น ๆ และเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติบ้านเมืองอีกต่อไป และโดยที่บทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ กำหนดเวลาในการห้ามบุคคลที่เคยเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกเป็นเวลาสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ กำหนดระยะเวลาดังกล่าวซึ่งเป็นระยะเวลาที่องค์กรนิติบัญญัติผู้ตรากฎหมายเห็นว่า เป็นกำหนดเวลาในการจำกัดสิทธิทางการเมืองที่เหมาะสมแล้ว และเมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๕ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองใด

รับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดมีมูลค่าเกินที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๖ วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดห้าปี และให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ส่วนที่เกินมูลค่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๖๖ ตกเป็นของกองทุน” ซึ่งเป็นระยะเวลาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง ดังนั้น การที่สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิพื้นฐานทางการเมืองในลักษณะเดียวกัน การจำกัดสิทธิทางการเมืองที่กำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ ก็ควรเป็นการกำหนดระยะเวลาในการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งด้วยเช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้กำหนดระยะเวลาในการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสอดคล้องกับกำหนดระยะเวลาในการห้ามกรรมการบริหารพรรคการเมืองพรรคที่ถูกยุบจะทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ จึงเห็นควรกำหนดระยะเวลาของการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ

ประเด็นที่สี่ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ บัญญัติว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้องกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ บทบัญญัติดังกล่าว มิได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ดังนั้นผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้

ยุบพรรคผู้ถูกร้องจะจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบและห้ามผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง จะจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๓ **เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๖๒**

วันที่ ๒๑ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง
พรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

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

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

ประเด็นที่สี่ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

การที่เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายได้รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมทั้งเสนอความเห็น

ในเรื่องที่มีการร้องเรียนหรือกล่าวหาต่อผู้ร้องนั้น ไม่เป็นการผูกมัดให้ผู้ร้องต้องสั่งตามความเห็นที่ได้เสนอต่อผู้ร้อง เมื่อความปรากฏว่าผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง จึงได้มีคำสั่งที่ ๗/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ แต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ประกอบระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕๔ และข้อ ๕๕ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเสร็จสิ้นและจัดทำรายงานการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง แม้ผู้ถูกร้องจะอ้างว่าไม่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้ถูกร้องตามระเบียบก็ตาม เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณารายงานดังกล่าวแล้วจึงได้เสนอความเห็นต่อที่ประชุมของผู้ร้อง และเมื่อผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๒ จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง กรณีจึงเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๙๓ ประกอบระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕๔ วรรคหนึ่ง และข้อ ๕๕ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ผู้ร้องจึงมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒

ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดียุบพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑๓) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีอื่นที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ โดยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ตราขึ้นใช้บังคับโดยความเห็นชอบของรัฐสภาอันเป็นการกระทำโดยชอบของฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ เช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยยุบพรรคผู้ถูกร้องได้

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

มีปัญหาเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาว่าพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ มีความหมายแค่ไหน เพียงใด เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๗๒ มีข้อห้ามสองกรณี กรณีที่หนึ่ง พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการได้มาและวิธีการได้มาซึ่งเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณีที่สอง พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการได้มาซึ่งเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีแหล่งที่มาจากการกระทำความผิดตามกฎหมายหรือเป็นเงินสกปรก การฟอกเงิน การค้าของเถื่อน การค้ามนุษย์ หรือการทุจริตประพฤติมิชอบ ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการได้มาซึ่งเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเป็นจำนวนเท่าใดก็ตาม ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น

เนื่องจากกฎหมายแพ่งเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานของระบบกฎหมายทุกชนิด รวมถึงกฎหมายมหาชนต่าง ๆ เช่น กฎหมายปกครอง ในการใช้กฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนอื่นจึงสามารถนำหลักกฎหมายแพ่งมาเป็นบทเสริมในกรณีที่ไม่มีหลักกฎหมายมหาชนที่จะนำมาปรับใช้กับกรณีที่พิพาทได้ แต่การใช้กฎหมายแพ่งเป็นบทเสริมนั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชน และในเรื่องนี้มีคำพิพากษาศาลปกครองที่พิพากษาว่ามีนิติกรรมอำพรางในสัญญาทางปกครองโดยนำหลักสุจริตตามกฎหมายแพ่งไปใช้กับกฎหมายปกครองได้เช่นเดียวกัน เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๕๔ ดังนั้น การนำหลักกฎหมายในเรื่องนิติกรรมอำพรางอันเป็นหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นหลักกฎหมายเอกชนมาใช้กับคดีที่เป็นเรื่องทางมหาชนย่อมสามารถกระทำได้ โดยหากมีการบริจาคเงินเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้แต่ทำนิติกรรมกู้ยืมเงินเพื่ออำพรางการบริจาคเงินที่ถูกห้าม ก็ต้องบังคับกันตามกฎหมายที่ว่าด้วยการบริจาคเงิน ดังที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๕ วรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าการแสดงเจตนาลวงตามวรรคหนึ่งทำขึ้นเพื่ออำพรางนิติกรรมอื่น ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายอันเกี่ยวกับนิติกรรมที่ถูกอำพรางมาใช้บังคับ

นิติบุคคลของประเทศไทยนั้นมีทั้งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งมีความแตกต่างกัน และอยู่ภายใต้บังคับหลักกฎหมายที่แตกต่างกัน

นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน คือ นิติบุคคลที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีด้วยกัน ๕ ประเภท ได้แก่ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน สมาคม มูลนิธิ ส่วนนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน คือ นิติบุคคลที่บัญญัติไว้ในกฎหมายมหาชน เช่น จังหวัด กระทรวง ทบวง กรม องค์การมหาชน วัด ฯลฯ แม้ว่าการจดทะเบียนพรรคการเมือง มีสภาพเป็นนิติบุคคลที่ไม่ระบุชัดว่าเป็นนิติบุคคลมหาชน แต่บทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง แสดงให้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับมหาชน เช่น การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง การใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และวัตถุประสงค์ของพรรคการเมืองที่มุ่งเน้นไปที่กิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเข้าสู่อำนาจการเมืองการปกครองของประเทศโดยผ่านการเลือกตั้ง ดังนั้น กฎหมายพรรคการเมืองจึงมีลักษณะไปในทางที่ควบคุมดูแล มากกว่าที่จะปล่อยเสรีเหมือนนิติบุคคลเอกชน เช่น มีการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีวัตถุประสงค์อันสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ในชั้นของข้อบังคับพรรค และการบริหารพรรคต้องไม่เป็นเผด็จการ โดยไม่ใช่พรรคของนายทุนหรือของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ

ดังนั้นการที่พรรคการเมืองจะกระทำการใดได้นั้น จะต้องมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำ เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนซึ่งมีหลักว่า นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะกระทำการใดได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติอนุญาตให้กระทำได้เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ที่สามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้ หากไม่มีกฎหมายห้าม

สำหรับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่มิได้บัญญัติถึงรายได้อื่นอันหมายรวมถึงการกู้ยืมเงินด้วยนั้นก็เพื่อป้องกันมิให้นายทุนหรือบุคคลใดมีอำนาจหรือมีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองโดยการให้เงินหรือให้ทุนแก่พรรคการเมือง ดังนั้น การให้เงินหรือให้ทุนแก่พรรคการเมืองในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่อาจจะทำให้ผู้ให้เงินหรือผู้ให้ทุนมีอำนาจหรือมีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองจึงกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องเป็นเงินบริจาคหรือประโยชน์อื่นใดที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดบริจาคหรือให้แก่พรรคการเมืองใด โดยทุนที่ได้มาจากการบริจาคหรือจากการระดมทุนนี้จะเป็นเงินที่พรรคการเมืองสามารถนำไปใช้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ แต่การบริจาคนั้นมีจำนวนเงินหรือมีมูลค่าไม่เกินสิบล้านบาทต่อปีเท่านั้น เนื่องจากในปัจจุบัน หากพรรคการเมืองต้องการหาทุนเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองแล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ กำหนดให้กระทำได้โดยการรับบริจาค หรือโดยการระดมทุนที่ไม่เกินสิบล้านบาท

ต่อปีต่อราย การที่ต้องจำกัดวงเงินบริจาคนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองถูกครอบงำจากนายทุน จึงจำกัดวงเงินที่พรรคการเมืองจะรับบริจาคจากผู้ให้บริจาคแต่ละรายไว้ไม่เกินสิบล้านบาทต่อปี

เงินที่รู้หรือควรรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น หมายความรวมถึง วิธีการที่พรรคได้เงินมานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะกฎหมายห้ามรับเงินบริจาคจากบุคคลใด ๆ เกินกว่าสิบล้านบาทต่อราย

เมื่อข้อเท็จจริงจากคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ รับฟังได้ว่า มูลเหตุที่ผู้ถูกร้องได้กู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง เนื่องจากผู้ถูกร้องไม่สามารถจัดกิจกรรมระดมทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งได้ทันเวลา ซึ่งเป็นความไม่พร้อมของผู้ถูกร้องเองจะอ้างความไม่พร้อมเพื่อดำเนินการใดที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายไม่ได้ เมื่อพิจารณาจากงบการเงินของผู้ถูกร้องปรากฏว่า นับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกร้องจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ จนถึงวันที่มีการทำสัญญากู้ยืมเงินฉบับแรกในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ เป็นเวลาเพียง ๓ เดือน ตามงบแสดงรายได้และค่าใช้จ่ายของผู้ถูกร้องสำหรับรอบระยะเวลาบัญชีตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ (วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรค) ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นงบการเงินที่ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมของผู้ถูกร้องให้ออกงบการเงินเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๒ สอดคล้องกับเอกสารที่เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ที่ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ถึงนายทะเบียนพรรคการเมือง นำส่งงบการเงินประจำปีพร้อมทั้งบัญชีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๙ ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้ เป็นเงิน ๑,๔๙๐,๕๓๗ บาท และมีสินทรัพย์หมุนเวียนและไม่หมุนเวียน รวมเป็นเงิน ๓๒,๘๗๓,๒๑๑ บาท แต่ผู้ถูกร้องกลับทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ให้กู้ เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ ในจำนวนเงินสูงถึง ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท อีกทั้งเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องยังได้มีการทำสัญญากู้ยืมเงินเพิ่มเติมจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ผู้ให้กู้ เป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยและเบี้ยปรับที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า ถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ แม้ผู้ถูกร้องจะได้ชำระหนี้เงินกู้ยืมบางส่วนแก่ผู้ให้กู้หลายครั้ง แต่การชำระคืนครั้งแรกเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๒ โดยชำระเป็นเงินสดจำนวนเงิน ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท ภายหลังจากที่ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินเพียง ๒ วัน ซึ่งถือเป็นการผิดปกติวิสัย นอกจากนี้สัญญากู้ยืมเงินฉบับลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ซึ่งมีวงเงินกู้จำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒ ต่อปี แต่ในวันทำสัญญาผู้ถูกร้องรับเงินกู้เพียง ๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท การทำสัญญากู้ยืมเงินฉบับเพิ่มเติมโดยที่ยังมี

หนี้เงินกู้ค้างชำระอยู่ ไม่เป็นไปตามปกติวิสัย การทำสัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการกู้ยืมเงินที่มีข้อตกลงในสัญญาและพฤติการณ์ในการเอื้อประโยชน์ หรือช่วยเหลือผู้ถูกร้องเป็นกรณีพิเศษที่ไม่เป็นไปตามปกติในทางการค้าและไม่เป็นไปตามปกติวิสัยของการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้กู้ยืม ทั้งการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้าสำหรับการกู้ยืมเงินที่ไม่มีหลักประกันถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ถูกร้องบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ และเมื่อรวมประโยชน์อื่นใดที่ผู้ถูกร้องรับจากเงินกู้ยืมจำนวน ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท กับเงินที่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ได้บริจาคให้แก่ผู้ถูกร้องในปี ๒๕๖๒ จำนวน ๘,๕๐๐,๐๐๐ บาท แล้ว ย่อมชัดแจ้งว่าเป็นกรณีการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อปี ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๖๖ วรรคสอง

ดังนั้น จึงเป็นสาเหตุที่ผู้ถูกร้องทำสัญญากู้ยืมเงิน นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคเพื่ออำพรางการบริจาคเงินของนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ และการรับบริจาคของผู้ถูกร้อง เป็นจำนวนเงินที่เกินกว่าที่ มาตรา ๖๖ บัญญัติไว้ คือ บริจาคได้คนละไม่เกินสิบล้านบาท และเมื่อผู้บริจาคและผู้รับบริจาครู้ว่าเงินบริจาคมีจำนวนเงินหรือมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อปีต่อรายแล้ว ก็ต้องถือว่าเป็นการบริจาคเงินหรือเป็นประโยชน์อื่นใด ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และหากพรรคการเมืองรับเงินหรือประโยชน์เช่นว่านั้น ไม่ว่าจะเรียกว่า เงินกู้ หรือเรียกอย่างอื่น ก็ต้องถือว่าพรรคการเมืองนั้นรับ เงินบริจาค หรือประโยชน์อื่นใด แล้วแต่กรณี โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

สำหรับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองที่มีการกู้ยืมเงินกันภายหลังที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว ที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างว่ามีพรรคการเมืองหลายพรรคกู้ยืมเงินหัวหน้าพรรคและสมาชิกพรรคเช่นเดียวกับผู้ถูกร้องนั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงของการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองอื่น ๆ ดังตัวอย่างที่ระบุไว้นั้นจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างจากข้อเท็จจริงในกรณีของผู้ถูกร้องที่เป็นการกู้ยืมเงินจากหัวหน้าพรรคในจำนวนที่มากกว่าพรรคอื่น ๆ มาก กล่าวคือ เป็นเงินจำนวน ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งร้อยเก้าสิบเอ็ดล้านสองแสนบาทถ้วน) ในขณะที่พรรคอื่น ๆ นั้น มักเป็นการยืมเงินจากบุคคลหลายคน โดยเป็นเงินจำนวนไม่มาก และมักเป็นเงินที่ยืมเพื่อทดรองจ่ายในค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของพรรคและสาขาพรรค ซึ่งเป็นการยากที่ผู้ให้ยืมจะมีอิทธิพลครอบงำพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองอย่างเต็มที่ จึงมิได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเป็นการกระทำที่เป็นการอำพรางการบริจาคเงิน ในขณะที่การกู้ยืมเงินของผู้ถูกร้องนั้นเป็นเงินจำนวนที่สูงมาก หากระบุว่าเป็นการบริจาคเงินย่อมเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติ มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ อย่างชัดเจน จึงเป็นการกระทำที่มีพฤติการณ์อันแสดงถึงเจตนาว่าเป็นการบริจาคเงินแต่อำพรางว่าเป็นการกู้เงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องได้

การปล่อยให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้อย่างอิสระโดยไม่มีขอบเขตย่อมเป็นช่องทางให้บุคคล หรือกลุ่มบุคคล หรือนักการเมืองที่ไม่สุจริตอาศัยการกู้ยืมเงินมาใช้เป็นวิธีการหลบเลี่ยงกฎหมายและนำเงินหรือทรัพย์สินมาสนับสนุนพรรคการเมืองเพื่อใช้เป็นทุนในการดำเนินการทางการเมืองของตนต่อไป อันมีผลกระทบทำให้ข้อบังคับอื่นของกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ข้อห้ามมิให้พรรคการเมืองรับบริจาคจากบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลตามมาตรา ๗๔ หรือข้อห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นใดของรัฐหรือกิจการของรัฐถือหุ้นใหญ่ บริจาคให้แก่พรรคการเมือง เป็นต้น จนนำไปสู่การทำลายหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองและก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบพรรคการเมืองของประเทศโดยรวม กรณีการกู้ยืมเงินของผู้ถูกร้องจึงเป็นการได้มาซึ่งประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าวิธีการได้มาซึ่งประโยชน์อื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง อันถือว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ประกอบมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และเมื่อการทำสัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวเป็นไปตามมติพรรคผู้ถูกร้อง จึงมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” เมื่อผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำ

อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

เมื่อพิจารณาลักษณะการกระทำของผู้ถูกร้องดังที่วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้ว การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ที่ห้ามพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยผู้ถูกร้องรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการใช้วิธีการกู้ยืมเงินจากนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง เป็นเงินจำนวน ๑๙๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งปรากฏพฤติการณ์และพยานหลักฐานแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามมาตรา ๖๖ ที่ห้ามบุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปี และห้ามพรรคการเมืองจะรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปี ซึ่งเป็นการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง แต่ยังไม่ถึงขนาดที่จะทำให้สมาชิกพรรคผู้ถูกร้องถูกครอบงำหรือชี้นำจากบุคคลดังกล่าวได้โดยสิ้นเชิงหรือประชาธิปไตยในพรรคผู้ถูกร้องสูญเสียไปทั้งหมด จึงเห็นสมควรกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งจะสอดคล้องกับระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

ประเด็นที่สี่ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้องกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็น

กรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ" บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมิได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๗๒ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องและห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)
๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๗๗๗๗ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๒๒
http://www.constitutionalcourt.or.th
E-mail: office@constitutionalcourt.or.th