

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายบุรีรัมย์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๕๐

เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๔๘

วันที่ ๑๘ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐

ระหว่าง { นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง
พรรคธรรมมาธิปไตย ผู้ถูกร้อง

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธรรมมาธิปไตย

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ขอให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธรรมมาธิปไตย ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า ผู้ร้องได้รับจดแจ้งการจัดตั้ง พรรคผู้ถูกร้องไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ โดยพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมือง จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศ ให้สาธารณชนทราบ

ผู้ร้องตรวจสอบการแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ แล้วพบว่า ผู้ถูกร้องแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเกินระยะเวลาที่กฎหมาย กำหนดไว้ และยอมรับว่าเป็นความบกพร่องของกรรมการบริหารพรรคที่ไม่รอบคอบ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนด คณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์คณะในการพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๘ และให้โอกาสผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ



LIART

ผู้ถูกร้อง ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๐ สรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องได้ส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปี ๒๕๔๘ ต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘ โดยทำเป็นหนังสือของพรรคเลขที่ ร.ร.ต. ๒๘/๒๕๔๘ เรื่อง แบบรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมือง ชื่อพรรคธรรมมาธิปไตย และที่ ร.ร.ต. ๒๕/๒๕๔๘ เรื่อง แบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘ รวม ๒ ฉบับ โดยนายคำผุ นาคโซึ่ง รองเลขาธิการพรรคเป็นผู้นำส่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รับเอกสารดังกล่าวและลงตราประทับประจำวันทีหน้าแรกของเอกสารทั้งปึก แล้วส่งคืนสำเนาให้ผู้ส่งทันทีและไม่ได้หักทวงแต่อย่างใด ผู้นำส่งจึงเชื่อโดยสุจริตว่าได้ส่งเอกสารครบถ้วนทั้งหมดตามที่ได้เตรียมมา แต่ต่อมาผู้ร้องตรวจสอบพบว่า เอกสารไม่ครบถ้วนมีบางส่วนขาดหายไป จึงได้แจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบในภายหลัง ผู้ถูกร้องเห็นว่า เรื่องนี้เป็นการรับ-ส่งเอกสารบกพร่องเท่านั้น หากใช่เป็นการไม่แจ้งรายงานประจำปีแต่อย่างใด กรณีที่กล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องได้ส่งรายงานการดำเนินงานประจำปีต่อผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๘ พร้อมหนังสือพรรค ที่ ร.ร.ต. ๓๐/๒๕๔๘ นั้น จะเห็นได้ว่าหนังสือดังกล่าวเป็นหนังสือที่หัวหน้าพรรคทำขึ้นเพื่อนำส่งเอกสารรายงานในส่วนที่ขาดตกบกพร่องในการนำส่งรายงานครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘ เท่านั้น หากใช่เป็นการจัดทำขึ้นใหม่และส่งใหม่แต่อย่างใด เพราะเป็นการนำส่งส่วนที่ขาดตกบกพร่อง ไม่ใช่การแจ้งหลังสิ้นกำหนด ผู้ถูกร้องจึงไม่ได้ทำผิดกฎหมายตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใด และไม่มีเหตุตามกฎหมายใดที่จะอ้างเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรค หรือหัวหน้าพรรคต้องรับผิดชอบตามคำร้อง

กรณีที่ผู้ร้องอ้างว่า ผู้ร้องทราบเหตุแห่งคดีนี้ เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ นั้น ผู้ถูกร้องเห็นว่าไม่เป็นความจริง ผู้ร้องทราบเหตุแห่งคดีนี้ในเวลาก่อนหน้านี้แล้วกว่า ๕ เดือน หรือ ๑๕๐ วัน การที่ผู้ร้องทราบเหตุแห่งคดีมาแล้วกว่า ๕ เดือน แต่นำมาร้องในเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน คดีจึงขาดอายุความ ประกอบกับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ก็ไม่มีข้อความปรากฏในมาตราใด ๆ ว่า ให้ผู้ร้องนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาถือปฏิบัติผู้ร้องไม่มีอำนาจใดที่สามารถนำคดีนี้มาร้องต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ยกคำร้องของผู้ร้องและให้ผู้ร้องชำระค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีแก่ผู้ถูกร้องเป็นเงิน



๕๐๐,๐๐๐ บาท และให้ผู้ร้องเปิดเผยคำสั่งใด ๆ ที่แจ้งให้พรรคปฏิบัติหลังจากได้ร้องเป็นคดีนี้ ทั้งสิ้น

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญส่งสำเนาคำสั่งชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องให้ผู้ร้องทราบผู้ร้องยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญสรุปได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้โทรศัพท์แจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ส่งรายงานตามแบบ ท.พ. ๘ ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ไม่ได้แจ้งให้ผู้ถูกร้องจัดส่งเอกสารเพิ่มเติมแต่อย่างใด ประกอบกับผู้ถูกร้องได้มีหนังสือขอขยายเวลาแจ้งการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี ๒๕๔๘ ต่อผู้ร้อง โดยยอมรับว่าเป็นความบกพร่องของนายคำผูนาคอซ้างที่ไม่ได้ดำเนินการอย่างรอบคอบ ส่วนกรณีที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า เป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่รับเอกสารของผู้ร้องที่ไม่ตรวจรับให้เรียบร้อย ซึ่งจากการตรวจสอบหนังสือที่รับจากผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ปรากฏว่าเป็นหนังสือที่ ร.ท.ต. ๒๘/๒๕๔๘ เรื่อง แบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องแต่ไม่ปรากฏหนังสือที่ ร.ท.ต. ๒๘/๒๕๔๘ เรื่อง แบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ ตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้าง

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจพบว่า ผู้ถูกร้องแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นความผิดตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงนำเรื่องดังกล่าวเสนอนายทะเบียนพรรคการเมือง แต่ในขณะนั้น พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ นายทะเบียนพรรคการเมือง ได้ลาออกจากตำแหน่ง จึงไม่มีผู้มีอำนาจดำเนินการในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้สรุปข้อเท็จจริงดังกล่าวเสนอ นายทะเบียนพรรคการเมืองคนใหม่ คือ นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ เพื่อนำเรื่องดังกล่าวเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติเห็นควรให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับทราบเหตุแห่งการยุบพรรค



ในส่วนของอำนาจในการยื่นคำร้องของผู้ร้องนั้น ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๕ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับต่อไปเพื่อให้พรรคการเมืองยังคงสภาพอยู่ต่อไปได้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าผู้ถูกร้องแจ้งรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เกินระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง คำร้องนี้จึงดำเนินการไปโดยถูกต้องและอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและภายใต้บังคับของกฎหมาย

คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ โดยให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้องของผู้ร้องและคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องและคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้ร้องแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณี



มีเหตุที่จะตั้งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) เนื่องจากไม่จัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปี ๒๕๔๘ ตามมาตรา ๓๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ระหว่างพิจารณาคดีนี้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ออกใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป โดยในมาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ อย่างไรก็ตาม ในมาตรา ๔๒ ยังคงหลักการให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินแจ้งให้นายทะเบียนทราบ แต่บัญญัติเพิ่มเติมการรายงานดังกล่าวได้อีกขั้นตอนหนึ่งในวรรคสองของมาตรา ๔๒ ว่า “เมื่อครบระยะเวลาการรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว หากพรรคการเมืองใด ยังไม่ได้รายงานให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วยังมิได้รายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น” ตามบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้พรรคการเมือง ซึ่งไม่ได้จัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในเวลาที่กำหนด หรือยื่นโดยไม่ถูกต้อง ยังสามารถยื่นรายงานดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งเตือนได้อีกวาระหนึ่ง

กระบวนการยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองตามบทบัญญัติที่ตราขึ้นใหม่ จึงเป็นการขยายสิทธิที่เป็นคุณแก่พรรคการเมืองยิ่งไปกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ยกเลิกไปแล้ว อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และบทบัญญัติที่ยกเลิกต่างก็มีบทกำหนดโทษในทางอาญา ย่อมต้องใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกร้องไม่ว่าในทางใด เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติองค์ประกอบของการยุบพรรคการเมืองกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองไม่จัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินแจ้งให้นายทะเบียนทราบแตกต่างไปจากองค์ประกอบเดิมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ โดยบัญญัติเพิ่มเติมให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนดก่อน หากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับแจ้งไม่ดำเนินการแล้ว นายทะเบียนจึงมีอำนาจ



ดำเนินการให้ยุบพรรคการเมืองนั้นได้ อันเป็นบทบัญญัติที่เป็นคุณยิ่งกว่ากฎหมายที่ใช้อยู่เดิม จึงต้องใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง บังคับแก่คดีนี้ การกระทำของผู้ถูกร้องตามคำร้องของผู้ร้องจึงไม่เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองของผู้ถูกร้องได้

จึงให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายสุรชัย มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ