

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๕๐

เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๔๕

วันที่ ๑๘ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐

ระหว่าง { นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง  
พรรครักษ์แผ่นดินไทย ผู้ถูกร้อง

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครักษ์แผ่นดินไทย

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครักษ์แผ่นดินไทย ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า ผู้ร้องได้รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๗ มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคในรอบปีปฏิทิน ๒๕๔๘ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๘ เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕

ผู้ถูกร้องแจ้งรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ ต่อผู้ร้องภายในกำหนดเวลาแล้ว โดยนายอนุชิต ดิษฐประสพ รักษาการเลขาธิการพรรคผู้ถูกร้องซึ่งระบุว่ามิอาจกระทำได้ตามข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้อง ข้อ ๓๑ (๑) (ข) เนื่องจากเป็นกรณีที่หัวหน้าพรรคไม่อยู่ในที่ทำการพรรคหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

เดิมผู้ถูกร้องมีนายสุรทิน พิจารณ์ เป็นหัวหน้าพรรค ต่อมาได้ลาออกไป นายสมาน วาปี ซึ่งเป็นรองหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรครักษ์แผ่นดินไทย ซึ่งแจ้งต่อผู้ร้องว่า

หน้าที่การจัดทำรายงานดังกล่าวเป็นหน้าที่ของเลขาธิการพรรค แต่จะต้องรายงานให้หัวหน้าพรรค ลงนามรับรองแล้วจึงจะจัดส่งให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป โดยนายสมาน ปฏิเสธว่า ไม่ได้มอบอำนาจให้นายอนุชิต

ผู้ร้องเห็นว่า การแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ ของพรรคศรีภักษ์แผ่นดินไทยซึ่งมีนายอนุชิต เป็นผู้ลงนามแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยไม่ได้ รับมอบหมายจากนายสมาน รองหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ถือว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง จึงมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

ตุลาการรัฐธรรมนูญประจำคดี พิจารณาแล้วมีคำสั่งรับคำร้องของผู้ร้อง และให้ส่งสำเนา คำร้องให้ผู้ถูกร้องเพื่อยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้อง มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า นายอนุชิต ดิษฐประสพ เลขาธิการพรรคผู้ถูกร้อง เป็นผู้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของ พรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ ต่อผู้ร้อง โดยปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ตามข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๓๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๗) และวรรคสอง ทั้งนี้ เนื่องจากหัวหน้าพรรคลาออก และรองหัวหน้าพรรค คนที่ ๑ และคนที่ ๒ ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากไม่ได้อยู่ที่ทำการพรรค ประกอบกับเป็นการเร่งด่วน นายอนุชิต จึงได้ปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรค โดยที่ประชุมมีมติรับรองรายงานผลการดำเนินงาน ของพรรคในรอบปี ๒๕๔๘ จำนวน ๑๓๘ คน ในจำนวนผู้เข้าร่วมประชุม ๑๘๖ คน ซึ่งถือว่าเป็น การทำถูกต้องตามข้อบังคับพรรคศรีภักษ์แผ่นดินไทยแล้วและถือว่าพรรคศรีภักษ์แผ่นดินไทยได้ปฏิบัติ ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว จึงขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณายกคำร้อง

ตุลาการรัฐธรรมนูญประจำคดี พิจารณาแล้วรับคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง และได้ส่ง สำเนาคำชี้แจงดังกล่าวให้ผู้ร้องทราบ เพื่อให้โอกาสชี้แจงเพิ่มเติม

ผู้ร้อง ยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติม ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ สรุปได้ว่า ข้ออ้างของผู้ถูกร้อง ฟังไม่ขึ้นและไม่สามารถกระทำได้อันเนื่องจากพรรคการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคลการกระทำอันใด

เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ผู้ถูกร้องจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา ๒๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ การที่นายอนุชิต ศิษฐประสพ เลขาธิการพรรค ปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคเป็นผู้ลงนาม ในขณะที่นายสมาน วาปี รองหัวหน้าพรรค ลำดับที่หนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคตามข้อบังคับพรรค ฯ ข้อ ๒๕ วรรคสาม ปฏิเสธว่าไม่ได้ มอบอำนาจให้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่ได้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมือง ทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๙ ตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ตุลาการรัฐธรรมนูญประจำคดีพิจารณาแล้ว มีคำสั่งรับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้ร้อง และ ส่งสำเนาให้ผู้ถูกร้องทราบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธานศาลรัฐธรรมนูญ แต่ให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับเลือกตามมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ คงดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งต้อง ไม่เกินหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรก ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “บรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการ ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ดำเนินการต่อไป และ

เมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้น ให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่นั้น”

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงและคำชี้แจงเพิ่มเติมและคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมเอกสารประกอบแล้ว มีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะตั้งยุบพรรค รักรักษ์แผ่นดินไทย ผู้ถูกร้อง เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามคำร้องของผู้ร้องหรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ระหว่างพิจารณาคดีนี้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ออกใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นมา โดยในมาตรา ๓ ให้อัยการเลขาธิการพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ อย่างไรก็ตาม ในมาตรา ๔๒ ยังคงหลักการให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ในรอบปีปฏิทินแจ้งให้นายทะเบียนทราบ แต่บัญญัติเพิ่มเติมการรายงานดังกล่าวไว้อีกชั้นตอนหนึ่ง ในวรรคสองของมาตรา ๔๒ ว่า “เมื่อครบระยะเวลาการรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว หากพรรคการเมืองใด ยังไม่ได้รายงานให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วยังมิได้รายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น” ตามบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่เปิดโอกาสให้พรรคการเมือง ซึ่งไม่ได้จัดทำรายงาน การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในเวลาที่กำหนด หรือยื่น โดยไม่ถูกต้อง ยังสามารถยื่นรายงานดังกล่าวได้ ภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนพรรคการเมือง แจ้งเตือนได้อีกวาระหนึ่ง

กระบวนการยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามบทบัญญัติที่ตราขึ้นใหม่ จึงเป็นการขยายสิทธิที่เป็นคุณแก่พรรคการเมืองยิ่งไปกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ยกเลิกไปแล้ว อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และบทบัญญัติที่ยกเลิกต่างก็มีบทกำหนดโทษในทางอาญา ย่อมต้องใช้ กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกร้องไม่ว่าในทางใด เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติองค์ประกอบของการยุบพรรคการเมืองกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมือง ไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินแจ้งให้นายทะเบียนทราบแตกต่าง

ไปจากองค์ประกอบเดิมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ โดยบัญญัติเพิ่มเติมให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนดก่อน หากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับแจ้งไม่ดำเนินการแล้วนายทะเบียนจึงมีอำนาจดำเนินการให้ยุบพรรคการเมืองนั้นได้ อันเป็นบทบัญญัติที่เป็นคุณยิ่งกว่ากฎหมายที่ใช้อยู่เดิม จึงต้องใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสอง บังคับแก่คดีนี้การกระทำของผู้ถูกร้องตามคำร้องของผู้ร้องจึงไม่เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองของผู้ถูกร้องได้

จึงให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายบุรีชัย มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ