

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธรรมชาตินไทย

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธรรมชาตินไทย (ผู้ถูกร้อง) เนื่องจากผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือแจ้งเตือนพรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ ให้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๙ ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จำนวน ๒ ครั้ง และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้รับรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปี ๒๕๔๘ จากผู้ถูกร้องแต่อย่างใด ต่อมาในวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๙ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับหนังสือของผู้ถูกร้อง ซึ่งลงนามโดยนายรัฐกิจ คุระแก้ว ตำแหน่งรองผู้อำนวยการพรรคผู้ถูกร้อง ทำการแทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ได้จัดส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของผู้ถูกร้อง ในรอบปี ๒๕๔๘ พร้อมหนังสือมอบอำนาจของพลเรือเอก ชัย สุวรรณภาพ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งได้มอบอำนาจให้นายรัฐกิจ เป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนี้ และได้ชี้แจงถึงสาเหตุของการรายงานผลดังกล่าวล่าช้าไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย สรุปได้ว่า การจัดส่งหนังสือถึงประธานกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ได้ดำเนินการจัดส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในของเดียวกันกับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) แต่ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ทางธุรการไม่ได้นำส่งทางไปรษณีย์ในของเดียวกัน ซึ่งผู้ถูกร้อง เข้าใจว่า รายงานทั้งสองฉบับได้ถูกส่งไปในของเดียวกันเรียบร้อยแล้ว แต่มาทราบภายหลังจึงได้รับดำเนินการจัดส่งเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป โดยมีได้มีเจตนาหลีกเลี่ยงแต่อย่างใด

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว ไม่ปรากฏชื่อนายรัฐกิจดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามนัยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้เสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการดำเนินกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติพิจารณาให้ความเห็น ซึ่งในคราวประชุมคณะกรรมการดำเนินกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ที่ประชุมมีความเห็นว่า ผู้ถูกร้องส่งรายงานการใช้จ่ายเงินเกินกำหนดเวลาตามกฎหมาย และได้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง เนื่องจากมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่เนื่องจากประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง (พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ) ในขณะนั้นมีเหตุต้องพ้นจากตำแหน่ง จึงไม่มีผู้มีอำนาจดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมาย

ต่อมาคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้มีประกาศ ฉบับที่ ๑๓ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังมีผลใช้บังคับ และแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง และฉบับที่ ๑๕ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป และได้มีพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และบรรดาการใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้สรุปข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดใหม่ในคราวประชุม ครั้งที่ ๑๑๒/๒๕๔๙ (๒๖) เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ ที่ประชุมเห็นว่าผู้ร้องไม่ได้อื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ในรอบปี ๒๕๔๘ ตามนัยมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แม้พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้ร้องจะได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน แต่ก็ดำเนินการโดยนายรัฐกิจ ซึ่งมีตำแหน่งเป็นรองผู้อำนวยการพรรคผู้ร้อง มิใช่ผู้มีอำนาจดำเนินกิจการแทนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงมีมติให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป ดังนั้น ผู้ร้องจึงยื่นคำขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ผู้ร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ สรุปได้ว่า การมอบอำนาจให้นายรัฐกิจ เป็นการมอบอำนาจตามข้อบังคับพรรคที่ได้จดทะเบียนอย่างถูกต้องทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็มีโต้แย้งเกี่ยวกับข้อบังคับดังกล่าวและคำร้องของผู้ร้องยื่นเกินกำหนดเวลาสิบห้าวันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ผู้ร้องยื่นคำร้องชี้แจงเพิ่มเติมลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ สรุปได้ว่า ข้ออ้างเรื่องการมอบอำนาจของผู้ร้องไม่สามารถนำมากล่าวอ้างได้ เนื่องจากการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองมีบทบัญญัติของกฎหมายโดยเฉพาะบัญญัติไว้อยู่แล้ว และผู้ร้องในฐานะพรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๖ จึงควรต้องทราบและการยื่นคำร้องดังกล่าวผู้ร้องทราบเหตุที่ผู้ร้องไม่ได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๑๑๒/๒๕๔๙ (๒๖) ผู้ร้องจึงได้ยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ซึ่งอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย นับแต่วันที่ความปรากฏต่อผู้ร้อง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

มีประเด็นพิจารณาในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไปหรือไม่

คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช

๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่า จะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในขณะที่คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ขึ้นใช้บังคับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไปมีปัญหาเบื้องต้นที่ต้องพิจารณา ก่อนว่าศาลรัฐธรรมนูญจะนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้ในการ พิจารณาวินิจฉัยคดีนี้

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะที่ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการตามที่ กฎหมายกำหนด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในภายหลัง ศาลรัฐธรรมนูญจึงใช้บทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ และ มาตรา ๖๕ พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้

คดีจึงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรค ผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการ อันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่ง หรือหลายคนทำการแทนก็ได้” เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายรัฐกิจ ตำแหน่งรองผู้อำนวยการพรรคผู้ถูกร้อง ทำการแทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง เป็นผู้ลงนามแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรค โดยมีได้เป็นหัวหน้า พรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือให้ทำการแทนหัวหน้าพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง ประกอบ มาตรา ๑๒ ดังนั้น จึงเท่ากับผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ถือได้ว่าผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี ปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ กรณีจึงมีเหตุที่ ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

สำหรับที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า การมอบอำนาจให้นายรัฐกิจ เป็นการมอบอำนาจตามข้อบังคับพรรคที่ได้จด ทะเบียนอย่างถูกต้องทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีได้โต้แย้งเกี่ยวกับข้อบังคับดังกล่าวนี้ เห็นว่า

แม้ในข้อบังคับพรรคจะให้เป็นการอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการพรรคโดยมีผู้อำนวยการพรรคเป็นผู้ดูแลกิจการของพรรค แต่ก็เป็นเรื่องการกำกับดูแลกิจการภายในพรรค ซึ่งผู้ถูกร้องจะกล่าวอ้างต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองผู้ถูกร้องซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมิได้ ทั้งนี้เพราะในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก บุคคลที่จะเป็นผู้แทนได้นั้นกฎหมายได้บัญญัติจำกัดเฉพาะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒ ซึ่งบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ผู้ถูกร้องจะมอบอำนาจให้บุคคลอื่นนอกจากที่ระบุในมาตรา ๑๒ เป็นผู้รับมอบอำนาจหาได้ไม่ เมื่อบุคคลที่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองเป็นบุคคลที่ไม่มีอำนาจ จึงเท่ากับผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกร้องข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ส่วนที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า คำร้องของผู้ร้องยื่นเกินกำหนดเวลาสิบห้าวันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง นั้น เห็นว่า วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง นั้น คือ วันที่ผู้ร้องได้พิจารณาและเห็นชอบให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องดังกล่าวในวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ เมื่อนับวันที่ผู้ร้องได้พิจารณาและเห็นชอบจนถึงวันที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ยังอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าวันตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกร้องข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคธรรมชาตินิยมไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายอักษราทร จุฬารัตน หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายจรัญ หัตถกรรม นายธานีศ เกศวพิทักษ์ นายนุรักษ์ มาประณีต นายวิชัย ชื่นชมพูนุท และนายสมชาย พงษ์ธา

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๕๕ ก วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายอดิเทพ อูยยะพัฒน์
พันโท ณัติพันธ์ สุขยิ่ง ผอ.กค.๗
นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายอดิเทพ อูยยะพัฒน์
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖ ว