

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายธานีศ เกศวพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๕๐

เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๔๘

วันที่ ๑ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๐

ระหว่าง { นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง
พรรคธรรมชาติไทย ผู้ถูกร้อง

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธรรมชาติไทย

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธรรมชาติไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคธรรมชาติไทย ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๔ ไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง เลขที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ ต่อมาในคราวประชุมคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๗ (๖๕) วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ได้อนุมัติโครงการและแผนงานรอบปี ๒๕๔๘ ของผู้ถูกร้อง จำนวน ๘ โครงการ งบประมาณ ๒๑๕,๖๐๐ บาท (สองแสนหนึ่งหมื่นเก้าพันหกร้อยบาทถ้วน) โดยผู้ถูกร้องได้เบิกจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวแล้ว ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือแจ้งเตือนพรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในรอบปี ๒๕๔๘ ให้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือน

มีนาคม ๒๕๔๕ ตามนัยมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จำนวน ๒ ครั้ง ดังนี้

(๑) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ (ทบพ) ๐๔๐๒/ว ๒๕ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๕ และผู้ถูกร้องได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๕

(๒) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ (ทบพ) ๐๔๐๒/ว ๑๖๕ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ และผู้ถูกร้องได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้รับรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในรอบปี ๒๕๔๘ จากผู้ถูกร้องแต่อย่างใด และต่อมาในวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๕ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับหนังสือของผู้ถูกร้อง ที่ ๐๐๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๕ ลงนามโดยนายรัฐกิจ คุระแก้ว ตำแหน่งรองผู้อำนวยการพรรคผู้ถูกร้อง ทำการแทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ได้จัดส่งรายงานผลการดำเนินงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองของผู้ถูกร้อง ในรอบปี ๒๕๔๘ พร้อมหนังสือมอบอำนาจของพลเรือเอก ชัย สุวรรณภาพ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งได้มอบอำนาจให้นายรัฐกิจ เป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนี้ และได้ชี้แจงถึงสาเหตุของการรายงานผลดังกล่าวล่าช้าไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายตามหนังสือพรรคผู้ถูกร้อง ที่ ๐๐๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๕ สรุปได้ว่าการจัดส่งหนังสือถึงประธานกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ได้ดำเนินการจัดส่งในซองเดียวกันกับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ทางธุรการไม่ได้นำส่งทางไปรษณีย์ในซองเดียวกัน ซึ่งทางผู้ถูกร้อง เข้าใจว่า หนังสือดังกล่าวได้ถูกส่งไปในซองเดียวกันเรียบร้อยแล้ว แต่มาทราบภายหลังว่า หนังสือดังกล่าวยังส่งไปไม่ถึงคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จึงได้รับดำเนินการจัดส่งเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป โดยมีเจตนาหลีกเลี่ยงการจัดส่งดังกล่าวแต่อย่างใด

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบทะเบียนพรรคการเมืองแล้วไม่ปรากฏชื่อนายรัฐกิจ ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามนัยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่อย่างใด สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้เสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติพิจารณาให้ความเห็น ซึ่งในคราวประชุมคณะกรรมการด้านกิจการพรรคการเมือง

และการออกเสียงประชามติครั้งที่ ๕/๒๕๔๕ วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ที่ประชุมมีความเห็นว่า ผู้ถูกร้องส่งรายงานการใช้จ่ายเงินกำหนดเวลาตามกฎหมาย และได้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง เนื่องจากมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้สรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเสนอประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง (พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ) พิจารณา แต่ในขณะนั้นมีเหตุให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งต้องพ้นจากตำแหน่ง จึงไม่มีผู้มีอำนาจดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมาย ต่อมาคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้มีประกาศ ฉบับที่ ๑๓ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังมีผลใช้บังคับ และแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง และฉบับที่ ๑๕ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป และได้มีพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ โดยมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และบรรดาการใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้สรุปข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดใหม่ในคราวประชุม ครั้งที่ ๑๑๒/๒๕๔๕ (๒๖) เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ ที่ประชุมเห็นว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ฯ ในรอบปี ๒๕๔๘ ตามนัยมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แม้พินกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้ถูกร้องจะได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ฯ แต่ก็ดำเนินการโดยนายรัฐกิจ ซึ่งมีตำแหน่งเป็นรองผู้อำนวยการพรรคผู้ถูกร้อง แต่มิใช่ผู้มีอำนาจดำเนินการแทนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงมีมติให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์คณะในการพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ และให้โอกาสผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ผู้ถูกร้อง โดยพลเรือเอก ชัย สุวรรณภาพ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๕ สรุปได้ว่า

(๑) การทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นการจัดทำและดำเนินการควบคู่กัน เมื่อผู้ถูกร้องได้รับหนังสือเตือนก็ได้ดำเนินการภายในพรรคเป็นขั้นตอนทันที แต่เนื่องจากเป็นพรรคที่เริ่มก่อตั้งมีความจำกัดในด้านการเงินและการทำงาน จึงต้องตรวจสอบอย่างละเอียด ซึ่งหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องได้ปรึกษากฎหมายและมอบหมายให้นายสุธรรม เลิศพงษ์ประเสริฐ ในฐานะรองหัวหน้าพรรคและรักษาการเลขาธิการพรรคเป็นผู้ควบคุมและกำกับดูแลการจัดส่งรายงานดังกล่าว ประกอบกับหัวหน้าพรรคและกรรมการเห็นว่า นายรัฐกิจ รองผู้อำนวยการพรรค รักษาการผู้อำนวยการพรรคสามารถรับงานที่หัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคมอบหมาย จึงได้ทำหนังสือมอบอำนาจ ซึ่งการมอบหมายดังกล่าวเป็นการพิจารณา กำกับดูแลในการดำเนินการของกิจการของพรรคอันเป็นการใช้ดุลพินิจของกรรมการบริหารพรรค ประกอบกับข้อบังคับพรรค ข้อ ๔๗ กำหนดว่า “ เลขาธิการพรรคเป็นผู้กำกับดูแลกิจการทั้งปวงของสำนักงานใหญ่ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานใหญ่ของพรรคเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ผู้อำนวยการสำนักงานใหญ่ของพรรคได้รับแต่งตั้งโดยมติที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคอาจเป็นกรรมการบริหารพรรคหรือเป็นสมาชิกพรรคสามัญก็ได้” การลงลายมือชื่อเพื่อผูกพันต่อบุคคลภายนอกตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น ผู้ถูกร้องได้มอบอำนาจให้นายรัฐกิจ เป็นผู้รับมอบอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘๐๐ บัญญัติไว้ว่า “ถ้าตัวแทนได้รับมอบอำนาจแต่เฉพาะการ ท่านว่าจะทำการแทนตัวการได้ แต่เพียงในสิ่งที่จำเป็น เพื่อให้กิจอันเขาได้มอบหมายแก่ตนนั้นสำเร็จลุล่วงไป” ซึ่งการทำรายงานได้รับการกลั่นกรองพิจารณาจากหัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคตามข้อบังคับพรรค ทั้งคณะกรรมการเลือกตั้งมิได้โต้แย้งตั้งแต่ตอนตั้งพรรค จึงเข้าใจว่าดำเนินการตามข้อบังคับพรรคได้ ประกอบกับการดำเนินการเป็นเพียงขั้นตอนในการตรวจสอบและเรียบเรียงให้ถูกต้อง มิได้เป็นการมอบหมายอันเป็นการกิจ

ในทางการดำเนินการ การดำเนินการดังกล่าวจึงกระทำไว้ล่วงหน้าเพื่อป้องกันมิให้ปฏิบัติตนฝ่าฝืนและผิดกฎหมาย

(๒) เนื่องจากมีเวลาจำกัด นายสุธรรม เข้ามาในช่วงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งมีการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการพรรคแล้ว ส่วนในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๕ คิดภารกิจ และกำลังจัดพิมพ์รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ซึ่งตรวจทานโดยนายรัฐกิจ มีข้อแก้ไขจึงทำให้นั่งสือทั้งสองฉบับจัดส่งในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๕ ต่อมาได้มีการสอบถามจากเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงทราบว่า มิได้ส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ซึ่งผู้ถูกร้องได้สอบสวนพนักงานส่งเอกสารแล้ว แต่ไม่ทราบว่าเหตุใดจึงไม่ปรากฏเอกสารต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง นายรัฐกิจจึงทำหนังสือถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเข้าใจว่า มิได้ส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองและรีบดำเนินการจัดส่งในวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกร้องมิได้มีเจตนาในการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายแต่อย่างใด

(๓) นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๕ ในวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ปรากฏว่ามีการพิจารณาแล้วนำเสนอต่อผู้ร้อง ปรากฏตามระเบียบวาระที่ ๓ ในข้อ ๓.๒ (๑.๔(๑.๔.๕)) ถึงการยุบพรรคประกอบกับการลงพิมพ์ของหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงการยุบพรรคการเมืองนั้น เมื่อความปรากฏต่อผู้ร้องว่ามีเหตุตามมาตรา ๖๕ (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อผู้ร้อง ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับทราบโดยผู้ร้องแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เป็นเวลารวม ๑๐๐ กว่าวันหากนับวันถึงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถือว่าเกินกว่ากฎหมายกำหนด อันเป็นการขาดอายุความซึ่งถือว่าอายุความเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย

จากเหตุผลดังกล่าวจึงขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยกคำร้องการยุบพรรคผู้ถูกร้อง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญรับคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง และส่งสำเนาคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าวให้ผู้ร้องทราบ เพื่อให้โอกาสชี้แจงเพิ่มเติม

ผู้ร้องยื่นคำร้องชี้แจงเพิ่มเติม ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ สรุปได้ว่า

(๑) กรณีที่ผู้ถูกร้องชี้แจงว่าได้มอบอำนาจให้นายรัฐกิจ ดำเนินการในเรื่องการจัดส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ตามข้อบังคับพรรคซึ่งได้จัดส่งต่อคณะกรรมการการ

เลือกตั้งตอนจัดตั้งพรรคและมีได้มีการโต้แย้งแต่อย่างไรประกอบมาตรา ๘๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งการดำเนินการเป็นเพียงขั้นตอนในการตรวจและเรียบเรียงให้ถูกต้องเรียบร้อยมิได้เป็นการมอบหมายอันเป็นภารกิจทางการดำเนินการ การดำเนินการดังกล่าวผู้ถูกร้องจึงกระทำการไว้ล่วงหน้าเพื่อป้องกันมิให้ปฏิบัติคนฝ่าฝืนและผิดกฎหมาย ผู้ร้องขอเรียนชี้แจงว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้” ข้อเท็จจริงผู้ถูกร้องโดยพลเรือเอก ชัย หัวหน้าพรรคมีหนังสือ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๕ มอบอำนาจให้นายรัฐกิจ รองผู้อำนวยการพรรค รักษาการผู้อำนวยการพรรคเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยเป็นบุคคลซึ่งมิได้มีตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารพรรค การที่พรรคกล่าวอ้างข้อบังคับพรรค ฯ ข้อ ๔๗ หน้า ๑๖ ว่า “เลขาธิการพรรคเป็นผู้กำกับดูแลกิจการทั้งปวงของสำนักงานใหญ่โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานใหญ่ของพรรคที่ได้รับการแต่งตั้งโดยมติที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคอาจเป็นกรรมการบริหารพรรคหรือสมาชิกสามัญก็ได้” นั้น ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากนายรัฐกิจ มิได้เป็นกรรมการบริหารพรรค ไม่สามารถดำเนินการแทนหัวหน้าพรรคในการดำเนินการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และกรณีผู้ถูกร้องกล่าวอ้างความนัยมาตรา ๘๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า “ถ้าตัวแทนได้รับมอบอำนาจแต่เฉพาะการ ท่านว่าจะทำการแทนตัวการได้เพียงแต่ในสิ่งจำเป็นเพื่อให้กิจอันเขาได้มอบหมายแก่ตนนั้นสำเร็จลุล่วงไป” นั้น ไม่สามารถนำมากล่าวอ้างในกรณีดังกล่าวได้ เนื่องจากการดำเนินการของพรรคการเมืองมีบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้อยู่แล้ว และผู้ถูกร้องในฐานะเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๖ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงควรต้องทราบบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว

(๒) กรณีผู้ถูกร้องกล่าวอ้างว่า การประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๕ ในวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ของคณะกรรมการด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ ความปรากฏว่ามีการพิจารณาและนำเสนอต่อผู้ร้อง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับทราบโดยผู้ร้องแล้ว นับแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ รวมเป็น ๑๐๐ กว่าวัน หากนับวันตามอายุความของกฎหมายถือว่าเกินกว่ากฎหมายกำหนดอันเป็นการขาดอายุความนั้น ขอเรียนชี้แจงว่า การประชุมคณะกรรมการ

ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เป็นการพิจารณาเพื่อให้เกิดความรอบคอบและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกร้อง และการที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างข้อความในรายงานการประชุมดังกล่าวนั้น เป็นข้อความที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้นำกราบเรียนประธานกรรมการการเลือกตั้ง (นายทะเบียนพรรคการเมือง) เพื่อสรุปภาพรวมเบื้องต้นเกี่ยวกับการรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองทุกพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ภายหลังจากกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้รายงานให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง (นายทะเบียนพรรคการเมือง) เพื่อโปรดทราบเรื่องดังกล่าวในวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันเดียวกับที่มีการประชุมแต่อย่างใด ทั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน ซึ่งในกรณีดังกล่าวเคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๖ เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไท หน้า ๒๗ วรรคท้ายว่า “สำหรับกรณีที่ถูกร้องอ้างว่า คำร้องของผู้ร้องยื่นเกินกำหนดเวลาสิบห้าวันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เห็นว่าวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนนั้น คือวันที่ผู้ร้องได้พิจารณาและเห็นชอบให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ ตามที่เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้งมีบันทึกข้อความ ที่ ลต ๐๔๐๒ (ฟปส.)/๗๓๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ รายงานเรื่องผู้ถูกร้องใช้จ่ายเงินไม่เป็นไปตามมาตรา ๖๒ ซึ่งเมื่อนับถึงวันที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ คือวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ จึงอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าวัน ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ข้ออ้างของผู้ถูกร้องข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้นอีกเช่นกัน” สำหรับกรณีการยื่นคำร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องนั้น ผู้ร้องทราบถึงกรณีดังกล่าว ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๑๑๒/๒๕๔๕ (๒๖) เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณากรณีผู้ถูกร้องไม่จัดส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๕ แล้ว เห็นว่า เมื่อผู้ร้องทราบถึงกรณีดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ ผู้ร้องจึงควรยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง และผู้ร้องจึงได้ยื่นคำร้อง

ต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งอยู่ภายในกำหนดระยะเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อผู้ร้อง

จึงขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญรับคำร้องชี้แจงเพิ่มเติมไว้พิจารณาในคราวเดียวกันกับคำร้อง ให้พิจารณาวินิจฉัย เรื่อง ขอให้มีคำสั่งยุบพรรคประเทศไทย ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญรับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้ร้อง และส่งสำเนาให้ผู้ถูกร้องทราบ

คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

อนึ่ง ในขณะที่คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ขึ้นใช้บังคับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงเพิ่มเติม และเอกสารประกอบของผู้ร้อง และคำชี้แจง แก่ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องแล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงมีเพียงพอแก่การพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่จำเป็นต้อง ไล่สวนพยานหลักฐานของคู่กรณีแต่อย่างใด และคดีมีปัญหาเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาก่อนว่าศาลรัฐธรรมนูญ จะนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัย คดีนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๒๐ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ ได้วางหลักเกณฑ์และกรอบเวลาการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงิน สนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินไว้ ดังนี้

มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองประกอบด้วยหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรัณยูภิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมืองและกรรมการบริหารอื่นซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์”

มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง และมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคน ทำการแทนก็ได้”

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือ มาตรา ๖๒”

วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับ พรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น”

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้วางหลักเกณฑ์ ในเรื่องเดียวกันนี้ไว้ในมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๔๒ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๘๘ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ประกอบด้วยหัวหน้า พรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรัณยูภิกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และ

กรรมการบริหารอื่นซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๒ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๑๓) และ (๑๔) ของ รัฐธรรมนูญ”

มาตรา ๑๑๑ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนิน กิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับ พรรคการเมือง และมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังและ ซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน และต้องส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย ในพรรคการเมือง

ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้ หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคน ทำการแทนก็ได้”

มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของ พรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว หากพรรคการเมืองใดยังไม่ได้รายงาน ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนด ระยะเวลาแล้วยังมิได้รายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ เลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น”

มาตรา ๘๒ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้ เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และส่วนที่ ๕ การใช้จ่ายของพรรคการเมือง และจะต้องจัดทำรายงาน การใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป และให้นำความในมาตรา ๔๒ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองนั้นยังมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ หรือในกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๒ ให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น”

มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๒ หรือต้องยุบตามมาตรา ๕๔ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป”

มาตรา ๕๔ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใดเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา ๘๒ หรือเหตุตามมาตรา ๕๔ และปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยให้พลละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๕๓ มีหลักการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน เพื่อยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในกำหนดเวลาตามกฎหมายเหมือนกัน คงมีข้อแตกต่างกันเพียงมาตรา ๘๒ ตอนท้ายมีบทบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นว่า “...และให้นำความในมาตรา ๔๒ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม” กล่าวคือ หากครบกำหนดระยะเวลารายงานตามกฎหมายแล้ว หากพรรคการเมืองใดยังไม่ได้รายงาน ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วยังมิได้รายงาน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายใหม่ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๕๓ มีบทบัญญัติเป็นคุณแก่ผู้ถูกร้องมากกว่ากฎหมายเก่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ ตรงที่กฎหมายใหม่ หากพรรคการเมืองมิได้จัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย มาตรา ๘๒ ของกฎหมายใหม่กำหนดหลักเกณฑ์ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องดำเนินการสั่งให้หัวหน้าพรรครายงานภายในระยะเวลาที่กำหนดก่อน และนายทะเบียนจะดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรค ได้ก็แต่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย อันเป็นหลักการใหม่ที่คุ้มครองสิทธิของ พรรคการเมืองมิให้ถูกยุบพรรคได้โดยง่าย หากแต่ตามกฎหมายใหม่มีกระบวนการ (Due Process) เพิ่มมากขึ้นกว่ากฎหมายเก่า จึงต้องถือว่าหลักการตามกฎหมายใหม่มาตรา ๘๒ และมาตรา ๕๓ เป็นคุณแก่ผู้ถูกร้องมากกว่าหลักการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ แต่แม้ว่ากฎหมายใหม่จะเป็นคุณแก่ผู้ถูกร้องมากกว่า กฎหมายเก่าก็ตามกรณีก็ไม่อาจนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๕๓ ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่มาใช้บังคับได้ ทั้งนี้ เพราะหลักการตามประมวล กฎหมายอาญา มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า “ถ้ากฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมาย ที่ใช้ในภายหลังการกระทำความผิด ให้ใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดไม่ว่าในการใด...” นั้น เป็นหลักเกณฑ์สำหรับการใช้บังคับแก่การกระทำความผิดทางอาญาเท่านั้น แต่การฝ่าฝืนไม่ดำเนินการ ตามมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น หากใช้การกระทำความผิดอันจะต้องรับโทษทางอาญาตามมาตราหนึ่งมาตราใดในบทบัญญัติส่วนที่ ๑ โทษทาง อาญาของหมวด ๖ บทกำหนดโทษ ไม่ และแม้ว่ามาตรา ๑๒๔ วรรคสอง จะกำหนดโทษให้หัวหน้า พรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา ๘๒ ต้องชำระค่าปรับทางปกครอง ไม่เกินหนึ่งแสนบาท และต้องชำระค่าปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังมีได้ปฏิบัติ ให้ถูกต้องก็ตาม แต่บทบัญญัติมาตรา ๑๒๔ วรรคสอง ดังกล่าวก็เป็นบทบัญญัติในส่วนที่ ๒ โทษทาง ปกครอง หากใช้บทบัญญัติในส่วนที่ ๑ โทษทางอาญาไม่ ดังนั้น แม้บทบัญญัติมาตรา ๘๒ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ จะเป็นคุณแก่ผู้ถูกร้องมากกว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายเก่าก็ตาม แต่ก็ไม่อยู่ในบังคับแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓ ที่จะต้องใช้กฎหมายใหม่บังคับแก่คดีนี้ หากแต่จะต้องใช้กฎหมายเก่า คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๖๒ มาใช้บังคับแก่คดีนี้ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๕ พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้

เมื่อผลแห่งการวินิจฉัยในปัญหาเรื่องการใช้บังคับกฎหมายเป็นดังนี้ คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่า กรณีมีเหตุที่จะตั้งยุบพรรคผู้ถูกร้องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๒ หรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงเพิ่มเติม และเอกสารประกอบของผู้ร้อง และตามคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง ซึ่งมีได้โต้เถียงกันฟังได้เป็นยุติว่า ผู้ถูกร้องได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ ต่อมาในคราวประชุมคณะกรรมการกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง ครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๗ (๖๘) วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ คณะกรรมการกองทุนฯ ได้อนุมัติโครงการและแผนงานรอบปี ๒๕๔๘ ของผู้ถูกร้อง จำนวน ๕ โครงการงบประมาณ ๒๑๕,๐๐๐ บาท และผู้ร้องได้เบิกจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวไปแล้ว ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือแจ้งเตือนผู้ร้องให้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๘ จำนวน ๒ ครั้ง แต่เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้รับรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ จากผู้ถูกร้อง จนกระทั่งต่อมาวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงได้รับหนังสือของผู้ถูกร้อง ที่ ๐๐๗/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘ ลงนามโดยนายรัฐกิจ คุระแก้ว ตำแหน่งรองผู้อำนวยการพรรคธรรมชาตินิไทยทำการแทนหัวหน้าพรรคธรรมชาตินิไทย จัดส่งรายงานผลการดำเนินงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองของผู้ถูกร้องในรอบปี ๒๕๔๘ พร้อมหนังสือมอบอำนาจของพลเรือเอก ชัย สุวรรณภาพ หัวหน้าพรรคธรรมชาตินิไทย ซึ่งได้มอบอำนาจให้นายรัฐกิจเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนี้ แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว ไม่ปรากฏชื่อนายรัฐกิจดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารพรรคธรรมชาตินิไทยผู้ถูกร้องแต่อย่างใด ดังนี้ เห็นว่า ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

อันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกนั้น มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมือง และเพื่อการนี้ หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้ ดังนั้น หนังสือของผู้ถูกร้อง ที่ ๐๐๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๕ จัดส่งรายงานผลการดำเนินงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองของผู้ถูกร้องในรอบปี ๒๕๔๘ ที่ลงนามโดย นายรัฐกิจ ซึ่งมีได้มีตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารพรรคธรรมชาตินิยมไทย ผู้ถูกร้อง จึงถือไม่ได้ว่า นายรัฐกิจ ได้ดำเนินการตามหนังสือดังกล่าวในฐานะผู้ทำการแทนผู้ถูกร้องตามนัยบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๐ ดังกล่าว การกระทำของผู้ถูกร้องจึงเข้าเกณฑ์เป็นพรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนและจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตราดังกล่าว กรณีจึงเข้าเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ที่ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงอ้างว่าการมอบอำนาจให้นายรัฐกิจดำเนินการแทนผู้ถูกร้องนั้น ได้ดำเนินการถูกต้องตามข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๔๗ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘๐๐ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของผู้แทนของพรรคการเมืองและการมอบหมายบุคคลให้มีอำนาจทำการแทนไว้ชัดแจ้งแล้วว่า ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก และเพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้ ดังนั้น จึงไม่ชอบที่ผู้ถูกร้องจะอ้างหลักเกณฑ์ตามข้อบังคับพรรคของตนหรือหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นใดมาปฏิบัติให้ผิดแผกแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง อันเป็นบทบัญญัติเฉพาะเพื่อการนี้ได้ คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องในข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยประเด็นต่อไปมีว่า ผู้ร้องยื่นคำร้องคดีนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๖๕ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน และวันที่

ความปรากฏต่อนายทะเบียนนั้น คือ วันที่นายทะเบียนผู้ร้องได้พิจารณาและเห็นชอบให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ คดีนี้ปรากฏหลักฐานว่า ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๑๑๒/๒๕๔๕ (๒๖) เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณากรณีของผู้ถูกร้องที่ไม่จัดส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๕ แล้ว มีมติเห็นชอบให้ยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องในวันดังกล่าว จึงต้องถือว่าวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน คือ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเมื่อนับถึงวันที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องในวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ยังอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน ดังนั้น คำร้องของผู้ร้องจึงยื่นต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องข้อนี้ก็ฟังไม่ขึ้นเช่นกัน

อาศัยเหตุดังที่ได้วินิจฉัยมา จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคธรรมชาตินิยมไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

นายธานีศ เกศวพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ