

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๔๕

วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคถิ่นไทย

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งยุบพรรคถิ่นไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา ๖๕ วรรคสอง สรุปสาระสำคัญของนายทะเบียนได้ดังนี้

นายพิจิตต รัตตกุล หัวหน้าพรรคถิ่นไทย ได้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคถิ่นไทย เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๓ และได้รับจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองที่สมบูรณ์ตามกฎหมาย ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๓ แต่หัวหน้าพรรคถิ่นไทยไม่ได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (๒๕ สิงหาคม - ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓) ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตาม วิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมทุกปี ซึ่งนายทะเบียน ได้กำหนดแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามแบบ ท.พ. ๘ การละเว้นการจัดทำรายงาน ดังกล่าวของหัวหน้าพรรคถิ่นไทย จึงเป็นการละเมิดพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ๗ มาตรา ๓๕ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคถิ่นไทยได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ซึ่งบัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมน เลิกหรือยุบไปด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑)

(๒)

(๓)

(๔)

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

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาตามข้อกำหนดของศาลโดยได้ทำการประชุมอภิปรายหลายครั้ง รวมทั้งรับคำร้องและคำโต้แย้งจากคู่กรณีหลายครั้งเช่นกันและได้ออกนั่งพิจารณาเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วย รวมทั้งอนุญาตให้คู่กรณีแถลงปิดคดีเป็นหนังสืออีกด้วย ดังนี้

๑. วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ และส่งสำเนาคำร้องให้พรรคถิ่นไทยยื่นคำชี้แจงภายใน ๑๕ วัน

๒. พรรคถิ่นไทย มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๔ ชี้แจงข้อกล่าวหา

๓. วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบของพรรคถิ่นไทยไว้ในสำนวน และแจ้งผู้ร้องทราบ หากประสงค์จะชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้เสนอศาลได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือ

๔. วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องเพิ่มเติมพร้อมเอกสารประกอบของนายทะเบียนพรรคการเมือง (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต ๐๐๔๐๔/๕๒๕ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔)

๕. วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้มีการออกนั่งพิจารณาเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ในวันอังคารที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๔

๖. วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงของพรรคถิ่นไทย ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ รวมไว้ในสำนวน

๗. วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ ศาลรัฐธรรมนูญออกนั่งพิจารณาเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติม รวมทั้งคำแถลงของฝ่ายผู้ร้องและฝ่ายผู้ถูกร้อง

จากกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้ทราบข้อเท็จจริงจากผู้ร้องและผู้ถูกร้อง สรุปได้ดังนี้

๑. ข้อเท็จจริงจากฝ่ายผู้ร้อง

๑.๑ นายทะเบียนพรรคการเมือง ยื่นคำแถลงขอปิดคดี ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับการรายงานกิจการของพรรคการเมือง ตามมาตรา ๓๕ ว่า

- ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ การรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมามีความหมายว่า รายงานการดำเนินกิจการระหว่างวันที่ ๑ มกราคม ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓

- ระยะเวลาการจัดทำรายงานเริ่มต้นหลังปีปฏิทินที่ผ่านมา คือ เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔

- วิธีการจัดทำรายงานให้เป็นไปตามที่นายทะเบียนกำหนด คือ เป็นไปตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการรายงานการดำเนินกิจการพรรคการเมือง ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ โดยนายทะเบียนต้องนำรายงานดังกล่าวประกาศให้สาธารณชนทราบ ว่า ในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้ดำเนินกิจการอะไร สำคัญสำคัญของรายงานดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับเนื้อหาที่เป็นไปตามที่กำหนดในแบบ ท.พ. ๘

- กำหนดเวลาที่พรรคการเมืองต้องรายงานกิจการในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา คือ ภายในเดือนมีนาคมของปีปฏิทินถัดไป

๑.๒ สำหรับเอกสารหมายเลข ๑ - ๘ ซึ่งผู้ถูกร้องอ้างว่าเป็นการรายงานการดำเนินกิจการของพรรค ตามมาตรา ๓๕ นั้น นายทะเบียนได้ชี้แจงกรณีดังกล่าวดังนี้

เอกสารหมายเลข ๑ เรื่องการจัดตั้งพรรคถิ่นไทย เป็นเอกสารประกอบการยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง ตามมาตรา ๑๓

เอกสารหมายเลข ๒ เรื่องการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค ฯ เป็นเอกสารประกอบเพื่อขอให้นายทะเบียนพิจารณาเรื่องการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคที่ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๓๕

เอกสารหมายเลข ๓ เรื่องโครงการขอรับการจัดสรรเงินสนับสนุน เป็นการจัดทำโครงการและแผนงานในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่ยื่นต่อคณะกรรมการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดตามมาตรา ๕๘

เอกสารหมายเลข ๔ ล. ๕ และ ล. ๖ เป็นเอกสารประกอบการขอจัดตั้งสาขาพรรคซึ่งหัวหน้าพรรคถิ่นไทยต้องแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในสิบห้าวันนับแต่วันจัดตั้งสาขาตามมาตรา ๓๐

เอกสารหมายเลข ๗ เรื่องการส่งข้อมูลจำนวนสมาชิกเป็นการรายงานจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาตามมาตรา ๓๔

เอกสารหมายเลข ๘ เรื่องการรายงานเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรค ตามมาตรา ๓๓

เอกสารทั้งหมดที่กล่าว นายทะเบียนเห็นว่า เป็นเอกสารที่ผู้ถูกร้องยื่นประกอบเรื่องที่ขอให้ นายทะเบียนพิจารณา ตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่กำหนดไว้ในแต่ละเรื่อง ซึ่งได้รับการพิจารณาไปแล้ว ไม่ใช่เป็นการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี ปฏิทินที่ผ่านมาตามความหมายและองค์ประกอบของความในมาตรา ๓๕ แต่ผู้ถูกร้องได้ยื่นเอกสาร ตามแบบ ท.พ. ๘ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ (เอกสารหมายเลข ๕)

๑.๓ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยแจ้งเตือนพรรคถิ่นไทยในคราวประชุม ผู้อำนวยการพรรคการเมือง ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ณ อาคารชินวัตร ๓ กรุงเทพมหานคร โดยมีนายประเสริฐ ลิ้มประเสริฐ ผู้อำนวยการพรรค นายคมชาญ หทัยลักษณ์ และ นายกิติภณ พงศ์พิทยา ผู้ช่วยผู้อำนวยการพรรคถิ่นไทย เข้าร่วมประชุมดังกล่าว ข้อแจ้งเตือนปรากฏ ตามสำเนารายงานการประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมือง ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ วันศุกร์ที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ และต่อมาได้มีการรับรองรายงานการประชุมดังกล่าว เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ โดย พรรคถิ่นไทยเป็นเจ้าภาพในการประชุม ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องอ้างว่ามีการเลือกปฏิบัติโดยไม่แจ้งเตือน ให้แก่ผู้ถูกร้องทราบจึงฟังไม่ขึ้น

๑.๔ ผู้ถูกร้องได้ยื่นแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคถิ่นไทยต่อนายทะเบียน พรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ตามแบบ ท.พ. ๘ เมื่อล่วงเลยเวลาเดือนมีนาคม ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ดังนั้น ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจที่จะอ้างเอาประโยชน์ใดๆ จากความไม่ถูกต้อง เช่นนี้ได้อีก แต่ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของ พรรคการเมืองได้รับไว้ก็เพื่อประมวลนำเสนอ นายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๖ วรรคสอง เพื่อให้ นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาดำเนินการกับทุกพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การที่เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งรับเรื่องดังกล่าวไว้จึงไม่ใช่เป็นการรับเรื่องในฐานะ ผู้มีอำนาจทำการแทนนายทะเบียนพรรคการเมืองตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๒๖ - ๒๒๗/๒๕๐๕, ๑๐๐๘/๒๕๒๒ และ ๒๕๕๗/๒๕๓๘ เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับทราบในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จึงถือว่า วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เป็นวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน พรรคการเมือง

๑.๕ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในการดำเนินกิจการอันเกี่ยวกับ บุคคลภายนอก ดังนั้น คำร้องขอให้ยุบพรรคถิ่นไทยที่นายทะเบียนพรรคการเมืองผู้ร้องได้ระบุชื่อ

นายพิจิตต รัตตกุล หัวหน้าพรรคถิ่นไทย ผู้ถูกร้องนั้น ย่อมหมายความเป็นที่แจ้งชัดว่า ร้องนายพิจิตต รัตตกุล ในฐานะเป็นหัวหน้าพรรคถิ่นไทย ซึ่งเป็นไปตามความในมาตรา ๓๕ ที่กำหนดให้หัวหน้าพรรค เป็นผู้มีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคถิ่นไทยและแจ้งให้นายทะเบียนทราบ จึงเป็นไป โดยถูกต้องตามกฎหมายไม่ทำให้ผู้ถูกร้องไม่เข้าใจเป็นอย่างอื่นหรือหลงต่อสู้อย่างใด

๒. ข้อเท็จจริงจากฝ่ายผู้ถูกร้อง

พรรคถิ่นไทยโดย นายพิจิตต รัตตกุล หัวหน้าพรรคถิ่นไทย ผู้ถูกร้องยื่นคำแถลงขอปิดคดี ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ ความว่า

๒.๑ ผู้ถูกร้องได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างต่อเนื่องและได้ ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบต่างๆ ภายใต้คำแนะนำของผู้ร้องอย่างเคร่งครัดรวมทั้งได้ให้ความร่วมมือกับ คณะกรรมการการเลือกตั้งและได้รายงานกิจการต่างๆ รวม ๘ ครั้ง ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ตามที่กฎหมายกำหนด ปรากฏตามเอกสารหมายเลข ล. ๑ ถึง ล. ๘ ซึ่งผู้ร้องได้รับไว้ถูกต้องแล้ว และได้ตอบรับเอกสารดังกล่าว ปรากฏตามเอกสารหมายเลข ล. ๑๑ โดยมีสาระสำคัญถูกต้องตามเป็นจริง ตามนัยของกฎหมายตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และผู้ร้องมิได้ทักท้วงแต่อย่างใด ทำให้ผู้ถูกร้องเข้าใจโดยสุจริตว่าได้ปฏิบัติตามข้อกำหนด ของกฎหมายและวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดแล้ว

๒.๒ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกร้องได้รับการประสานงานจาก เจ้าหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ร้องว่า เอกสารของพรรคหมายเลข ล. ๑ ถึง ล. ๘ ที่ได้ยื่นภายใน เดือนมีนาคม ๒๕๕๔ นั้น ยังไม่เรียบร้อย ขอให้ดำเนินการให้เรียบร้อย ผู้ถูกร้องจึงรีบตรวจสอบ เอกสารที่ยื่นไปแล้วพบว่าเอกสารดังกล่าวมีสาระสำคัญครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด แต่มิได้แยก หมวดหมู่ให้ชัดเจน จึงได้นำสาระสำคัญครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด แต่มิได้แยกหมวดหมู่ให้ชัดเจน จึงได้นำสาระสำคัญจากเอกสารตามหมายเลข ล. ๑ ถึง ล. ๘ เรียบเรียงเสียใหม่ให้ครบถ้วนเป็นหมวดหมู่ แล้วส่งมอบให้กับผู้ร้องเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ โดยผู้ร้องได้รับไว้ถูกต้องแล้ว อีกทั้งรับว่าเป็นเอกสารรายงานการดำเนินกิจการของพรรคตามที่กฎหมายกำหนด รายละเอียดปรากฏตามเอกสาร หมายเลข ล. ๕

๒.๓ ตัวแทนของผู้ร้องได้เบิกความถำนที่ศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๔ ยอมรับว่าเอกสารหมายเลข ล. ๕ เป็นแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) และได้รับไว้ตามเอกสารหมายเลข ล. ๕ เป็นแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) และได้รับไว้ตามเอกสารลงรับหมาย ล. ๑๑ ซึ่งแบบ ท.พ. ๘ นั้น ไม่จำเป็นจะต้อง

รายงานให้เป็นไปตามแบบอย่างเคร่งครัด แต่ขอให้มีสาระสำคัญที่ทำให้เข้าใจถึงการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทิน และสามารถประกาศให้สาธารณชนทราบได้ก็เพียงพอแล้ว ดังเช่นกรณีของพรรคชาติพัฒนา พรรคความหวังใหม่ พรรคสังคมไทย และพรรคพลังธรรม ตามเอกสารหมายเลข ๑๓ ถึง ๑๕ และได้ยอมรับอีกว่าเอกสาร ล. ๑ ถึง ล. ๘ ของผู้ถูกร้องมีข้อสาระสำคัญครบถ้วนตามแบบ พ.พ. ๘ รายละเอียดปรากฏตามเอกสารเปรียบเทียบหมายเลข ๑๒

๒.๔ การยื่นคำร้องของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคของผู้ถูกร้องล่วงเลยเกินระยะเวลา ๑๕ วัน ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นการยื่นคำร้องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยความเป็นจริงในทางปฏิบัติผู้ร้องยอมรับทุกประการแล้วว่าความได้ปรากฏต่อผู้ร้องว่ามีการจัดส่งหรือไม่ได้จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของผู้ถูกร้อง ตามเอกสารหมายเลข ๑๕ โดยครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๔ ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ การที่ผู้ร้องอ้างว่าความเพ่งปรากฏแก่ผู้ร้อง ในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และผู้ร้องใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง โดยยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จึงยังอยู่ในระยะเวลา ๑๕ วัน ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ฟังไม่ขึ้น

๒.๕ การยื่นคำร้องของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคของผู้ถูกร้องนั้นเป็นคำร้องที่ขัดต่อกฎหมาย ตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เพราะเป็นคำร้องที่ร้องผิดตัวบุคคลซึ่งในคำร้องดังกล่าว ช้องคู่ความระหว่าง นายธีรศักดิ์ วรรณสุต ประธานกรรมการการเลือกตั้ง (นายทะเบียนพรรคการเมือง) ผู้ร้อง กับ นายพิจิตต รัตตกุล ผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นคู่ความในคดี โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕ ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองที่นายทะเบียนจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองแล้วเป็นนิติบุคคล พรรคถิ่นไทยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๓ ดังนั้น พรรคถิ่นไทยจึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นเพียงผู้แทนของพรรคการเมืองเท่านั้น คำร้องของผู้ร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามคำร้อง ฉบับลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ นั้น ตามเอกสารหมายเลข ๒๑ เป็นคำร้องกล่าวหาผิดตัวบุคคลอันเป็นองค์ประกอบในข้อสาระสำคัญ จึงเป็นคำร้องที่ขัดต่อกฎหมาย ตามนัยมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

๓. เนื่องจากข้อโต้แย้งของทั้งสองฝ่ายมีทั้งประเด็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญ จึงกำหนดประเด็นในการพิจารณา ดังนี้

๓.๑ พรรคถิ่นไทยมีเหตุต้องยุบเนื่องจากไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบ ฯ มาตรา ๓๕ หรือไม่

๓.๒ การยื่นคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน จะเริ่มนับวันดังกล่าวตั้งแต่วันที่ใด และระยะเวลาดังกล่าว ถือเป็นอายุตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่

๓.๓ การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง คือ พรรคการเมืองหรือหัวหน้าพรรคการเมือง

ประเด็นที่หนึ่ง

กรณีตามข้อ ๓.๑ ข้อโต้แย้งซึ่งผู้ร้องและผู้ถูกร้องยกขึ้นอ้างนั้น มีข้อแตกต่างกัน คือ

ฝ่ายผู้ร้อง เห็นว่า การรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง คือ การรายงานกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา โดยมีสาระสำคัญอยู่ที่เนื้อหาของรายงานต้องเป็นไปตามที่กำหนดในแบบ ท.พ. ๘ และต้องรายงานภายในเดือนมีนาคมของทุกปี

ฝ่ายผู้ถูกร้อง เห็นว่า การรายงานกิจการของพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๕ คือ การส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคถูกต้องตามความเป็นจริง เมื่อฝ่ายผู้ถูกร้องได้รายงานกิจการต่างๆ รวม ๘ ครั้ง ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ (เอกสารหมายเลข ล. ๑ - ล. ๘) ซึ่งผู้ร้องได้รับไว้โดยมิได้ทักท้วง จึงทำให้เข้าใจโดยสุจริตว่า ได้ปฏิบัติตามกฎหมายและวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดแล้ว

พิจารณาข้อเท็จจริงในประเด็นนี้แล้ว เห็นว่า พรรคถิ่นไทยได้เริ่มส่งเอกสารการดำเนินกิจการของพรรคครั้งแรก (เอกสารหมายเลข ล. ๑) เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ซึ่งขณะนั้นยังมิได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคแต่อย่างใด (นายทะเบียนรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคถิ่นไทย เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๓) การส่งเอกสารตามหมายเลข ล. ๘ เป็นรายงานการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามมาตรา ๓๓ การส่งเอกสารหมายเลข ล. ๓ เป็นเรื่องการขอรับการจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคตามมาตรา ๕๘ เอกสารหมายเลข ล. ๔ - ล. ๖ เป็นเรื่องการขอจัดตั้งสาขาพรรค ซึ่งต้องแจ้งต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันจัดตั้งสาขาตามมาตรา ๓๐ สำหรับเอกสารหมายเลข ล. ๗ ก็เป็นการส่งข้อมูลจำนวนสมาชิก

ทั้งนี้ เอกสารหมายเลข ล. ๑ - ล. ๕ ได้ดำเนินการส่งก่อนสิ้นปีปฏิทิน ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ มีเพียงเอกสารหมายเลข ล. ๖ - ล. ๘ เท่านั้น ที่ได้ส่งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๔

นอกจากนั้น จากการตรวจสอบเอกสารหมายเลข ๗ ปรากฏว่า เป็นหนังสือพรรคถิ่นไทย ที่ ถท. ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เป็นการส่งข้อมูลสมาชิกพรรคถิ่นไทยตามพระราชบัญญัติประกอบ ฯ มาตรา ๒๕ โดยเป็นการดำเนินการให้มีสมาชิกพรรคตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ฯ และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรค (วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๓)

สำหรับเอกสารหมายเลข ๘ เป็นหนังสือพรรคถิ่นไทย ที่ ถท. ๒๑๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๔ เรื่อง รายงานการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ซึ่งพรรคได้จัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ โดยเป็นไปตามข้อบังคับพรรคที่กำหนดว่าต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่อย่างน้อย ปีละ ๑ ครั้ง ภายใน ๑๒๐ วันนับจากวันสิ้นสุดปีงบประมาณของพรรคในรายงานดังกล่าวมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการแก้ไขข้อบังคับพรรคในเรื่องจำนวนกรรมการรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค โดยได้ส่งต่อนายทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๓

จึงเห็นว่าการส่งเอกสารตามหมายเลข ๑ - ๘ เป็นเพียงการกระทำที่ได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบในแต่ละเรื่องที่พรรคได้ดำเนินการแต่ละครั้ง และเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายบังคับให้ต้องยื่นนายทะเบียน ไม่ว่าจะเป็นการขอจัดตั้งพรรค การเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค หรือการจัดตั้งสาขาพรรค แต่ มิใช่เป็นการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคตามมาตรา ๓๕ เนื่องจากก่อนสิ้นปีปฏิทินพรรคหรือ หัวหน้าพรรคการเมืองยังไม่มีหน้าที่ต้องรายงานการดำเนินกิจการของพรรค และหากพรรคได้รับการจัดตั้งยังไม่ถึงเก้าสิบวัน เมื่อนับถึงสิ้นปีปฏิทิน พรรคหรือหัวหน้าพรรคก็มีหน้าที่ต้องรายงาน กิจการตามมาตรา ๓๕ แต่อย่างไรก็ดี การที่นายทะเบียนรับเอกสารดังกล่าวไว้จึงมิใช่เป็นการรับรายงาน ตามมาตรา ๓๕ แต่เป็นการรับเอกสารซึ่งมีกฎหมายมาตราอื่นบังคับให้พรรคการเมืองต้องยื่นตามปกติ อยู่แล้วไม่มีเหตุที่นายทะเบียนต้องทักท้วงแต่ประการใด การที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าทำให้เข้าใจโดยสุจริตว่าได้ ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว จึงเป็นความเข้าใจของฝ่ายผู้ถูกร้องฝ่ายเดียว

นอกจากนี้ ยังได้ปรากฏอีกว่าในคราวประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ได้มีการเตือนให้พรรคการเมืองทุกพรรคทราบถึงการส่งรายงานตามมาตรา ๓๕ แล้ว โดย พรรคถิ่นไทยได้มีผู้เข้าร่วมประชุมดังกล่าวรวม ๓ คน นายทะเบียนย่อมไม่มีหน้าที่ต้องเตือนพรรคใด พรรคหนึ่งด้วยลายลักษณ์อักษรเป็นการเฉพาะอีก

พิจารณาแล้ว เห็นว่ามาตรา ๓๕ มีเจตนารมณ์เพื่อให้พรรคการเมืองที่ได้รับการจัดตั้งถึงเก้าสิบวัน ในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา ได้รายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีดังกล่าว เพื่อนายทะเบียนจะได้ ประกาศให้สาธารณชนทราบว่าพรรคการเมืองต่างๆ ได้ดำเนินการตามนโยบายที่จดทะเบียนไว้หรือไม่

สมาชิกพรรคหรือประชาชนทั่วไปจะได้มีโอกาสทราบถึงกิจกรรมของพรรคการเมืองว่าเป็นเช่นไร พรรคการเมืองนั้นๆ มีความน่าเชื่อถือเพียงไร ความในมาตรา ๓๕ เป็นบทบังคับที่พรรคการเมืองทุกพรรคจะต้องปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และในกรณีเช่นว่านี้เมื่อปรากฏว่าพรรคการเมืองใดไม่รายงานกิจการของพรรคตามแบบและวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดภายในเดือนมีนาคมของทุกปี กรณีจึงมีเหตุให้นายทะเบียนยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคนั้นได้ ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยที่ ๒๖/๒๕๕๔ และที่ ๓๒/๒๕๕๔ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพิทักษ์ไทยและพรรคนิติมหาชน เพราะเหตุไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ แล้ว ข้อกล่าวอ้างของพรรคดินไทยไม่อาจรับฟังได้

ประเด็นที่สอง

กรณีตามข้อ ๓.๒ ข้อโต้แย้งของฝ่ายผู้ร้องและผู้ถูกร้อง มีข้อแตกต่างกัน คือ

ฝ่ายผู้ร้อง เห็นว่า ผู้ถูกร้องยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคตามมาตรา ๓๕ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเลยระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้วคือ ภายในเดือนมีนาคม แม้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้รับรายงานดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ แต่ได้มีการตรวจสอบระยะหนึ่งและนำเสนอนายทะเบียน เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ความจึงปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และนายทะเบียนได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันเดียวกัน จึงเป็นการยื่นคำร้องที่เป็นไปตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แล้ว กล่าวคือได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน

ฝ่ายผู้ถูกร้อง เห็นว่า นายทะเบียนได้ทราบเหตุตามมาตรา ๓๕ แล้ว ๓ ครั้ง

- ครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ เพราะเมื่อถึงสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ นายทะเบียนต้องทราบแล้วว่าพรรคใดส่งหรือไม่ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรค
- ครั้งที่สอง เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ร้องแจ้งให้ผู้ร้องแจ้งให้ผู้ถูกร้องยื่นเอกสารเพิ่มเติม
- ครั้งที่สาม เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ร้องได้รับทราบรายงานการดำเนินกิจการฉบับเพิ่มเติมของผู้ถูกร้อง

การที่นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ (ข้อเท็จจริงคือ นายทะเบียนมีหนังสือ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้ เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๔) จึงล่วงเลยระยะเวลา ๑๕ วัน ตามที่กฎหมายกำหนดคำร้องจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิจารณาข้อเท็จจริงในประเด็นนี้แล้ว เห็นว่าถ้อยคำในมาตรา ๖๕ วรรคสอง ที่ว่า “ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏต่อนายทะเบียน” มิใช่อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และข้อความดังกล่าวไม่ได้เกี่ยวข้องกับสิทธิเรียกร้องของผู้ร้องต่อผู้ถูกร้องแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงบทเร่งรัดที่ให้นายทะเบียนต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีการสั่งยุบพรรคการเมืองที่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้น ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๓ (กรณีนายประยุทธ์ มหากิจศิริ ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยจงใจแจ้งรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ) ว่าข้อกำหนดที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และแม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยื่นคำร้องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญช้าไป ๓ วัน ก็ไม่ได้ทำให้คดีขาดอายุความ

ประเด็นที่สาม

ฝ่ายผู้ร้อง เห็นว่า กฎหมายพรรคการเมือง มาตรา ๒๐ วรรคสอง กำหนดให้หัวหน้าพรรคเป็นผู้แทนพรรคการเมืองในการดำเนินกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก คำร้องขอให้ยุบพรรคถิ่นไทย ซึ่งระบุชื่อ นายพิจิตต รัตตกุล หัวหน้าพรรคมีความหมายว่า ร้องนายพิจิตต รัตตกุล ในฐานะหัวหน้าพรรค ประกอบกับมาตรา ๓๕ กำหนดให้หัวหน้าพรรคมีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง จึงเป็นคำร้องที่ถูกต้องแล้ว ไม่ทำให้ผู้ถูกร้องเข้าใจเป็นอย่างอื่นหรือหลงต่อสู้อย่างไร

ฝ่ายผู้ถูกร้อง เห็นว่า พรรคถิ่นไทยเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย หัวหน้าพรรคเป็นเพียงผู้แทนพรรคเท่านั้น คำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรค ผู้ถูกร้อง จึงเป็นคำร้องกล่าวหาผิดตัวบุคคลอันเป็นองค์ประกอบในข้อสาระสำคัญ จึงเป็นคำร้องที่ขัดต่อกฎหมาย

พิจารณาประเด็นโต้แย้งในเรื่องนี้แล้วเห็นว่า นับแต่นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้สั่งยุบพรรคถิ่นไทย พรรคถิ่นไทยโดยนายพิจิตต รัตตกุล หัวหน้าพรรคได้ลงนามในการยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งลงนามรับรองสำเนาเอกสาร ตลอดจนแถลงการณ์ปิดคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญในการออกนั่งพิจารณา การกระทำดังกล่าวแสดงว่าพรรคถิ่นไทยโดย นายพิจิตต รัตตกุล หัวหน้าพรรคได้เข้าใจคำร้องเป็นอย่างดีแล้ว ทั้งยังได้ต่อสู้ตรงประเด็นคำร้องไม่หลงต่อสู้อย่างอื่น เมื่อคำร้องของนายทะเบียน ลงรับลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ มีสาระสำคัญตามพระราชบัญญัติประกอบ ฯ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๕ แล้ว จึงเป็นคำร้องที่ชอบ ข้อโต้แย้งของพรรคถิ่นไทยที่ว่าเป็นการยื่นคำร้องที่ผิดตัวบุคคลจึงไม่อาจรับฟังได้

อาศัยเหตุผลที่กล่าวไว้ในประเด็นทั้งสาม จึงวินิจฉัยให้ยุบพรรคถิ่นไทยตามพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ