

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๕

วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ส่งยุบพรรคถิ่นไทย

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ ส่งยุบพรรคถิ่นไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้ง การจัดตั้งพรรคถิ่นไทยไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๓ พรรคถิ่นไทย จึงเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นเป็นเวลามากกว่าเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่หัวหน้าพรรค ถิ่นไทยไม่ได้จัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๕๓) ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียน พรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ยุบพรรคถิ่นไทย ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

อนึ่ง นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องเพิ่มเติม ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ สรุปได้ว่า เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคถิ่นไทยไว้ในทะเบียนพรรคการเมืองแล้วได้มี การจัดส่งคู่มือการปฏิบัติงานของพรรคการเมือง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของพรรคการเมือง คู่มือดังกล่าวมีรายละเอียดวิธีการในการจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมือง พร้อมทั้งโทษ ของการไม่ปฏิบัติตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดไว้อย่างชัดเจน และในคราวประชุม ผู้อำนวยการพรรคการเมือง ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งผู้อำนวยการพรรคถิ่นไทย ได้เข้าร่วมประชุมด้วย ได้มีการแจ้งเตือนให้ทราบว่า พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน นับถึงสิ้นปีปฏิทิน ต้องรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้อง ตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด ต่อมาพรรคถิ่นไทยได้จัดส่งเอกสารการประชุม ใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อแจ้ง

การเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๓ พร้อมทั้งการรับรองงบการเงินประจำปี ๒๕๔๓ โดยการรายงานผลงานของ กรรมการบริหารพรรค มีหัวข้อตามแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) เป็นไปตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด แต่รายงานดังกล่าวได้ดำเนินการเมื่อล่วงเลยเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว กล่าวคือพรรคถิ่นไทยได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามแบบ ที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ สำนักงานคณะกรรมการการ เลือกตั้งจึงเสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อขอให้ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคถิ่นไทย ที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔

หัวหน้าพรรคถิ่นไทยผู้ถูกร้องมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๔ ซึ่งแจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พรรคถิ่นไทยได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคตามความเป็นจริง และเข้าใจโดยสุจริตว่า เอกสาร รายงานการดำเนินกิจการของพรรคที่ดำเนินในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และส่งให้ผู้ร้องนั้นถูกต้องและมี รายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญตามกฎหมายแล้ว แต่เมื่อทราบภายหลังว่ารายงานการดำเนินกิจการ ดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์ จึงเรียบเรียงใหม่ตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดและส่งให้ผู้ร้องเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ การที่ผู้ร้องรับเอกสารโดยไม่มีการทักท้วงแสดงว่าพรรคถิ่นไทยมิได้เจตนาฝ่าฝืน หรือหลีกเลี่ยงการส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรค หากผู้ร้องเห็นว่า พรรคถิ่นไทยดำเนินกิจการ ไม่ถูกต้อง จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันเพื่อให้ศาลมีคำสั่งยุบพรรค โดยผู้ร้อง ต้องทราบว่า พรรคการเมืองใดส่งหรือไม่ส่งรายงานภายในวันที่ ๑ เมษายน จึงต้องยื่นคำร้องต่อศาล รัฐธรรมนูญภายในวันที่ ๑๕ เมษายน การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ คำร้องจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะขาดอายุความในการดำเนินคดี และเนื่องจากพรรคถิ่นไทย เป็นนิติบุคคล การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอยุบพรรคถิ่นไทย โดยระบุชื่อ นายพิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ถูกร้อง จึงเป็นการยื่นคำร้องผิดตัว ด้วยเหตุดังกล่าวจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาด ดังนี้

๑. ขอให้ยกคำร้องของผู้ร้อง เนื่องจากผู้ถูกร้องได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ ครบถ้วนแล้ว
๒. ขอให้วินิจฉัยว่า คำร้องของผู้ร้องเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ขาดอายุความในการ ดำเนินคดี
๓. ขอให้วินิจฉัยว่า คำร้องของผู้ร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะยื่นคำร้องผิดตัวบุคคล

พิเคราะห์แล้ว เห็นสมควรวินิจฉัยประเด็นข้อ ๒ และข้อ ๓ ก่อนดังนี้

ประเด็นข้อ ๒ คำร้องขอให้ยุบพรรคลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ขาดอายุความในการดำเนินคดีกับผู้ถูกร้องหรือไม่ เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ฯลฯ ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน ฯลฯ” ซึ่งหมายถึงเหตุยุบพรรคตามที่มาตรานี้ระบุไว้จะต้องปรากฏต่อนายทะเบียนหรือเมื่อนายทะเบียนได้ทราบเหตุเหล่านั้นเท่านั้น มิใช่ความปรากฏแก่เจ้าหน้าที่ของนายทะเบียน เมื่อผู้ร้องมีพยานบุคคลและพยานเอกสารยืนยันว่านายทะเบียนได้รับรายงานจากเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ว่า พรรคถิ่นไทยมิได้ทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีที่ผ่านมาขึ้นต่อนายทะเบียนภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ นายทะเบียนจึงยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคถิ่นไทยต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ การยื่นคำร้องของนายทะเบียนในวันดังกล่าวจึงชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง และไม่อาจถือว่ากำหนดเวลาสิบห้าวันตามมาตรานี้เป็นอายุความในการดำเนินคดี เป็นเพียงกำหนดเวลาที่เร่งรัดให้นายทะเบียนรีบดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น เพราะตามกฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่า หากมีการฝ่าฝืนเกิดขึ้นจะมีผลอย่างไร ข้ออ้างของผู้ถูกร้อง จึงฟังไม่ขึ้น

ประเด็นข้อ ๓ การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องโดยระบุชื่อนายพิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ถูกร้องเป็นการยื่นคำร้องผิดตัวหรือไม่ เห็นว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ให้พรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วเป็นนิติบุคคล” ซึ่งจะต้องมีผู้แทนเพื่อดำเนินกิจการแทนนิติบุคคลดังกล่าว มาตรา ๒๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ฯลฯ” และมาตรา ๓๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา ฯลฯ” จึงต้องถือว่านายพิจิตต รัตตกุล เป็นผู้แทนของพรรคถิ่นไทยและมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงาน ฯ ตามมาตรา ๓๕ เมื่อหัวหน้าพรรคถิ่นไทยฝ่าฝืนไม่จัดทำรายงาน ฯ ตามมาตรา ๓๕ นายทะเบียนจึงชอบที่จะระบุชื่อหัวหน้าพรรคเป็นผู้ถูกร้องได้เพราะเหตุยุบพรรคในกรณีนี้เกิดจากการกระทำของผู้แทนของพรรคโดยตรง หากใช้การยื่นคำร้องผิดตัวตามที่ผู้ถูกร้องอ้างแต่อย่างใด

ประเด็นข้อ ๑ ผู้ถูกร้องได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคถิ่นไทยในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาถูกต้องตามความเป็นจริงและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ หรือไม่ ซึ่งผู้ถูกร้องอ้างว่าได้จัดทำรายงานดังกล่าว ตามเอกสารหมายเลข ล. ๑ ถึง ล. ๕ และยื่นต่อนายทะเบียนแล้ว

เห็นว่า รายงาน ฯ ในรอบปีที่จะต้องยื่นต่อนายทะเบียนนั้น มาตรา ๓๕ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้ถ้อยคำว่า “ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด” ซึ่งหมายถึงเป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์หรือแบบในการจัดทำรายงาน ฯ ขึ้นตามมาตรา ๓๕ และนายทะเบียนได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือข้อมูลที่จะต้องรายงานไว้ ตามแบบ ท.พ. ๘ โดยมีหัวข้อที่ต้องรายงานดังนี้ คือ

๑. การดำเนินกิจการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของพรรค ด้านการเมือง การปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านอื่น ๆ

๒. การประชุมต่าง ๆ ตามข้อบังคับพรรค

๓. การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของกฎหมาย

๔. การให้ความรู้ในทางการเมืองอื่น ๆ แก่สมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไป

๕. สถานะทางการเงินในรอบปีที่รายงาน

๖. ทรัพย์สินและหนี้สินของพรรค

๗. การดำเนินกิจการอื่น ๆ ของพรรค

ได้พิจารณาเอกสารของผู้ร้องดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่า

เอกสารหมายเลข ๑ เรื่องการจัดตั้งพรรคถิ่นไทย เป็นเอกสารประกอบการยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๓

เอกสารหมายเลข ๒ เรื่องการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค เป็นเอกสารเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคที่ต้องดำเนินการตามที่มาตรา ๓๓ กำหนดไว้

เอกสารหมายเลข ๓ เรื่องโครงการขอรับการจัดสรรเงินสนับสนุน เป็นการจัดทำโครงการและแผนงานในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดตามมาตรา ๕๘

เอกสารหมายเลข ๔ ล. ๕ และ ล. ๖ เป็นเอกสารประกอบการขอจัดตั้งสาขาพรรค ซึ่งหัวหน้าพรรคถิ่นไทยต้องแจ้งต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันจัดตั้งสาขาพรรค ตามมาตรา ๓๐

เอกสารหมายเลข ๗ เรื่องการส่งข้อมูลจำนวนสมาชิก เป็นการรายงานจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา ตามมาตรา ๓๔

เอกสารหมายเลข ๘ เรื่องการรายงานเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค ตามมาตรา ๓๓

เห็นว่า รายงานตามเอกสารหมายเลข ๑ ถึง ล. ๘ ดังกล่าว แม้ว่าจะยื่นต่อนายทะเบียนภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ ก็ตาม ก็เป็นเพียงกิจการตามปกติที่พรรคการเมืองทุกพรรคมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ

ตามที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองบัญญัติไว้ทั้งสิ้น หาใช่รายงานการดำเนินงานในรอบปีของพรรค ตามความหมายของมาตรา ๓๕ เนื่องจากมิได้แสดงข้อมูลและรายละเอียดตามหัวข้อที่ปรากฏ ในแบบ ท.พ. ๘ ดังกล่าวข้างต้น จึงไม่อาจถือว่าเอกสารหมายเลข ๑ ถึง ๘ เป็นรายงาน ฯ ที่ถูกต้อง ตามความเป็นจริง ตามมาตรา ๓๕ ส่วนเอกสารหมายเลข ๙ นั้น แม้ผู้ถูกร้องจะรายงานถูกต้อง ตามแบบ ท.พ. ๘ ก็ตาม แต่เป็นการยื่นเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งพ้นกำหนดเวลา ตามมาตรา ๓๕ แล้ว การยื่นรายงาน ฯ ของผู้ถูกร้องจึงไม่ชอบด้วยบทบัญญัติดังกล่าว ที่ผู้ถูกร้อง อ้างว่า มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่แฉงเดือนให้ผู้ถูกร้องทราบก่อนทั้ง ๆ ที่ได้แฉงเดือนบางพรรคนั้น เห็นว่า ในเรื่องนี้ ฝ่ายผู้ร้องมีพยานหลักฐานยืนยันว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเคยแฉงเดือนพรรคถิ่นไทย ในคราวประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมือง ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ โดย ผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการพรรคถิ่นไทยได้เข้าร่วมประชุมด้วย ปรากฏตามสำเนารายงานการประชุม ผู้อำนวยการพรรค ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ วันศุกร์ที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ และต่อมาได้มีการรับรองรายงาน การประชุมดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ โดยพรรคถิ่นไทยเป็นเจ้าภาพในการประชุม ประกอบทั้งตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ก็มีได้บัญญัติให้นายทะเบียนมีหน้าที่ต้องเดือนการรายงาน ตามมาตรา ๓๕ ก่อนแต่อย่างใด ข้ออ้างของผู้ถูกร้องว่าเป็นการเลือกปฏิบัติในการเดือนจึงฟังไม่ขึ้น ข้อเท็จจริงรับฟังได้ตามพยานหลักฐานของผู้ร้องว่าผู้ถูกร้องมิได้รายงานการดำเนินงานของพรรค ในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมามาตามความเป็นจริงภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ อันเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ (๕)

อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคถิ่นไทย แฉงคำสั่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ