

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๕

วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคถิ่นไทย

ข้อเท็จจริง

นายทะเบียนพรรคการเมือง มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคถิ่นไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากพรรคถิ่นไทยไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคถิ่นไทยต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ปรากฏว่า หัวหน้าพรรคถิ่นไทยไม่ได้จัดทำรายงานดังกล่าว และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ แต่ได้แจ้งภายหลังคือ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคถิ่นไทยได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องดังกล่าวเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และให้รับไว้พิจารณาต่อไป โดยแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบและส่งสำเนาคำร้องให้พรรคถิ่นไทย เพื่อให้พรรคถิ่นไทยยื่นคำชี้แจงภายใน ๑๕ วัน

พรรคถิ่นไทย ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๔ ชี้แจงข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปเป็นใจความได้ว่า

๑) พรรคถิ่นไทย ก่อตั้งเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๓ และยังไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง แต่ได้ดำเนินการทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง และส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบบัญชีรายชื่อ และแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ พรรคถิ่นไทยได้จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการและเอกสารต่างๆ และรายงานกิจการอื่นๆ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง จำนวน ๑๐ ครั้ง พรรคถิ่นไทยมีความเข้าใจโดยสุจริตว่า เอกสารรายงานกิจการของพรรคที่ดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และส่งให้ผู้ร้องภายในสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ นั้น ถูกต้อง

และมีรายละเอียดสาระสำคัญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ แล้ว ซึ่งผู้ร้องก็ได้รับเอกสารไว้โดยไม่มีการทักท้วงแต่อย่างใด ภายหลังเมื่อทราบว่ารายงานการดำเนินกิจการตามมาตรา ๓๕ ยังไม่สมบูรณ์ จึงได้เรียบเรียงใหม่ตามแบบ และส่งให้ผู้ร้องเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เมื่อผู้ร้องไม่ได้ทักท้วงและมีได้ใช้อำนาจเรียกให้ผู้ถูกร้องแก้ไขเอกสารให้ถูกต้องตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ถูกร้องจึงเข้าใจโดยสุจริตว่า ได้ส่งรายงานครบถ้วนตามมาตรา ๓๕ และแสดงว่าผู้ถูกร้องมิได้มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคแต่อย่างใด หากผู้ร้องเห็นว่ารายงานการดำเนินกิจการของผู้ถูกร้องยังไม่สมบูรณ์ ก็ควรให้โอกาสผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริง และแสดงหลักฐานตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

๒) เมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคภายในเดือนมีนาคมของทุกปี นายทะเบียนพรรคการเมือง ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วัน ดังนั้น นายทะเบียนพรรคการเมือง ต้องทราบว่าพรรคการเมืองใดส่งหรือไม่ส่งรายงานภายในวันที่ ๑ เมษายน และต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในวันที่ ๑๕ เมษายน การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม คำร้องดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะขาดอายุความในการดำเนินคดี

๓) พรรคถิ่นไทยเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอยุบพรรคถิ่นไทย โดยผู้ถูกร้องคือนายพิจิตต รัตตกุล นั้นเป็นการยื่นคำร้องผิดตัวไม่สามารถขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวได้

๔) ผู้ถูกร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาด ดังนี้

๔.๑ ผู้ถูกร้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ ครบถ้วนแล้ว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยกคำร้อง

๔.๒ ขอให้วินิจฉัยว่าคำร้องของผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ขาดอายุความในการดำเนินคดี

๔.๓ ขอให้วินิจฉัยว่า คำร้องของผู้ร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะยื่นคำร้องผิดตัวบุคคล

๔.๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาอนุญาตให้ผู้ถูกร้องนำพยานบุคคลเข้าเบิกความจำนวน ๓ คน คือนายพิจิตต รัตตกุล หัวหน้าพรรคถิ่นไทย นายอัศวิน อภัยวงศ์ เลขาธิการพรรค และนายพรชัย ชาติวากร กรรมการบริหารพรรค

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องเพิ่มเติม ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ สรุปใจความได้ว่า

๑) ผู้ร้องได้ตรวจสอบเอกสารของพรรคถิ่นไทย ที่รายงานต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ปรากฏเอกสารที่เกี่ยวข้องกับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ รวม ๒ ครั้ง คือ

๑.๑ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ พรรคถิ่นไทยได้จัดส่งเอกสารการประชุมวิสามัญของพรรค ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ เพื่อแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และในรายงานการประชุมใหญ่ครั้งนี้มีการรายงานผลงานของคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งมีหัวข้อตามแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) เป็นไปตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด การดำเนินการดังกล่าวได้ดำเนินการไปเมื่อเลยระยะเวลาที่กำหนดแล้ว

๑.๒ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ พรรคถิ่นไทยได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามแบบที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด

๒) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการเพื่อให้พรรคการเมืองดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองดังนี้

๒.๑ เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคถิ่นไทยไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๓ ได้จัดส่งคู่มือการปฏิบัติงานของพรรคการเมืองให้แก่พรรคถิ่นไทย ซึ่งในคู่มือดังกล่าวได้มีการระบุรายละเอียดวิธีการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พร้อมทั้งโทษไว้อย่างชัดเจน

๒.๒ ในคราวประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมือง ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ที่อาคารชินวัตร ๓ ได้มีนายประเสริฐ ลิ้มประเสริฐ ผู้อำนวยการพรรคถิ่นไทย นายคมชาญ หทัยลักษณ์ และนายกิตติภณ พงศ์พิทยา รองผู้อำนวยการพรรคถิ่นไทย เข้าร่วมประชุมด้วย ได้มีการแจ้งเตือนให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นไม่น้อยกว่า ๕๐ วันนับถึงสิ้นปีปฏิทิน ทราบว่า หัวหน้าพรรคต้องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๒.๓ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้จัดให้มีโครงการต่างๆ รวมทั้งการสัมมนา ฝึกอบรมและการประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมือง เป็นประจำทุกๆ ๒ หรือ ๓ เดือน เพื่อให้คำแนะนำ

และพัฒนาบุคลากรของพรรคการเมือง รวมทั้งการจัดทำวารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์ และให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่พรรคการเมืองทางโทรศัพท์เป็นประจำ

๒.๔ เนื่องจากมีพรรคการเมืองที่ต้องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก จึงต้องใช้เวลาตรวจสอบระยะหนึ่งว่ามีพรรคการเมืองใดไม่ได้รายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกรณีของพรรคถิ่นไทย นายทะเบียนเห็นชอบในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และนำส่งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๔

ศาลรัฐธรรมนูญออกที่นั่งพิจารณา เพื่อรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมรวมทั้งคำแถลงของผู้ร้องและผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๔

นายชนพันธุ์ ศรีสาคร ผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมืองและประชาธิปไตย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ได้รับมอบหมายจากนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้องได้แถลงการณ์สรุปได้ดังนี้

๑) นายทะเบียนพรรคการเมือง ได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคถิ่นไทยตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๓
๒) พรรคถิ่นไทยได้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคถิ่นไทยในรอบปี ๒๕๕๓ ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด ตามแบบ ท.พ. ๘ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔

๓) วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้พิจารณาแล้วเห็นว่าพรรคถิ่นไทยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ให้หัวหน้าพรรคถิ่นไทยรายงานการดำเนินกิจการของพรรคถิ่นไทยในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม เป็นเหตุให้ยุบพรรคได้ตามมาตรา ๖๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ การกระทำดังกล่าวของพรรคถิ่นไทย เป็นความผิดตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้มอบหมายพนักงานไปร้องทุกข์กล่าวโทษ หัวหน้าพรรคถิ่นไทยต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลปทุมวันแล้ว

นายพิจิตต รัตตกุล หัวหน้าพรรคถิ่นไทย นายอัศวิน อภัยวงศ์ เลขาธิการพรรค นายพรชัย ชาติวากร กรรมการบริหารพรรค และนายพิทักษ์ สมพงษ์ ประธานพรรคเขตบางแค ได้ร่วมกันแถลงสรุปได้ดังนี้

๑) ยืนยันคำชี้แจงที่ได้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนหน้านั้น คือพรรคถิ่นไทยได้ทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง และได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ ภายใต้คำแนะนำของนายทะเบียนอย่างเคร่งครัด

และได้ยื่นเอกสารต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนดภายในเดือนมีนาคม ซึ่งมีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับหัวข้อตามรายงาน ท.พ. ๘ ของผู้ร้อง ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองมิได้ทักท้วงทำให้เข้าใจโดยสุจริตว่าได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดและวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดแล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ พรรคได้รับการประสานงานจากเจ้าหน้าที่ของนายทะเบียนว่าเอกสารของพรรคที่ยื่นไปแล้วทั้ง ๘ ครั้ง ภายในเดือนมีนาคม ยังไม่เรียบร้อย พรรคจึงดำเนินการตรวจสอบ และพบว่าเอกสารดังกล่าวมีสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่ได้แยกหมวดหมู่ให้ชัดเจน จึงได้เรียบเรียงใหม่ และเพิ่มเติมให้ครบถ้วนเป็นหมวดหมู่ และรวมอยู่ให้เจ้าหน้าที่ของนายทะเบียน เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ซึ่งนายทะเบียนได้รับว่าเอกสารยื่นเพิ่มเติมนี้ถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนด จึงไม่มีเหตุให้ยุบพรรคถิ่นไทยได้

๒) พรรคถิ่นไทยเห็นว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้พรรคได้รายงานกิจกรรมของพรรคเพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบ ซึ่งพรรคถิ่นไทยได้มีเจตนารมณ์เช่นนั้นและได้ถือปฏิบัติตามตลอด โดยได้ส่งเอกสารรายงานกิจกรรมของพรรคต่อนายทะเบียนอย่างต่อเนื่อง แสดงว่าพรรคถิ่นไทยมิได้มีเจตนาตามที่นายทะเบียนกล่าวโทษ ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๓) คำร้องของนายทะเบียนที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ยุบพรรคถิ่นไทยเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ ได้ล่วงเลยระยะเวลา ๑๕ วันตามกฎหมายกำหนด ความเป็นจริงในทางปฏิบัติ นายทะเบียนทราบตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ ว่าพรรคการเมืองใดส่งและไม่ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง คำร้องให้ยุบพรรคถิ่นไทยจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๔) พรรคถิ่นไทยมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยมีนายพิจิตต รัตตกุล เป็นหัวหน้าพรรค ซึ่งมีสถานะเป็นเพียงผู้แทนของนิติบุคคลเท่านั้น นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ระบุให้นายพิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ถูกร้องเป็นการร้องที่ไม่ถูกต้องกับความเป็นจริง คำร้องจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ร้องยื่นคำแถลงปิดคดี ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ สรุปเป็นใจความได้ว่า

๑) การรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาหมายความว่า เป็นการรายงานการดำเนินกิจการระหว่างวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ระยะเวลาจัดทำรายงานเริ่มต้นหลังปีปฏิทินคือ เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๔ ถึง ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔

๒) วิธีจัดทำรายงานให้เป็นตามที่นายทะเบียนกำหนด คือมีเนื้อหาสาระตามที่กำหนดในแบบ ท.พ. ๘

๓) กำหนดเวลาที่ต้องรายงานกิจการในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา คือภายในเดือนมีนาคมของปีปฏิทินถัดไป

๔) สำหรับเอกสาร หมายเลข ล. ๑ ถึง ล. ๘ ซึ่งผู้ถูกร้องอ้างว่าเป็นการรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรค ตามมาตรา ๓๕ นั้น นายทะเบียนได้ชี้แจงว่าเป็นเอกสารที่ต้องยื่นตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่กำหนดไว้แต่ละเรื่อง ไม่ใช่เป็นการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา ตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ผู้ถูกร้องได้ยื่นเอกสารตามแบบ ท.พ. ๘ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ (เอกสารหมายเลข ล. ๕)

๕) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยแจ้งเตือนพรรคถิ่นไทยในคราวประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมือง ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ กรณีผู้ถูกร้องอ้างว่ามีการเลือกปฏิบัติโดยไม่แจ้งเตือนให้ผู้ถูกร้องทราบจึงฟังไม่ขึ้น

๖) ผู้ถูกร้องได้ยื่นแบบรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคถิ่นไทยต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งล่วงเลยเดือนมีนาคมที่กฎหมายกำหนดแล้ว การที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งรับเรื่องไว้ก็เพื่อเสนอนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้ดำเนินการกับพรรคการเมืองทุกพรรคที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับทราบภายในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จึงถือว่าวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เป็นวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง

๗) คำร้องที่ขอให้ยุบพรรคถิ่นไทยที่นายทะเบียนผู้ร้องได้ระบุชื่อนายพิจิตต รัตตกุล หัวหน้าพรรคถิ่นไทย ผู้ถูกร้องนั้น เป็นการร้องนายพิจิตต รัตตกุล ในฐานะเป็นหัวหน้าพรรคถิ่นไทย ซึ่งเป็นไปตามความมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

พรรคถิ่นไทย โดยนายพิจิตต รัตตกุล หัวหน้าพรรคถิ่นไทย ผู้ถูกร้อง ยื่นคำแถลงขอปิดคดีลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ สรุปความได้ว่า

๑) ผู้ถูกร้องได้รายงานกิจการของพรรคถิ่นไทยต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง รวม ๘ ครั้ง ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ปรากฏตามเอกสารหมายเลข ล. ๑ ถึง ล. ๘ ซึ่งผู้ร้องรับไว้ถูกต้อง โดยมีสาระถูกต้องตามนัยของกฎหมาย มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และผู้ร้องมิได้ทักท้วงแต่ประการใด ทำให้ผู้ถูกร้องเข้าใจโดยสุจริตว่าได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายและวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดแล้ว แต่เมื่อได้รับการประสานงานจากเจ้าหน้าที่ของผู้ร้องว่า เอกสารที่ยื่นหมายเลข ล. ๑ ถึง ล. ๘ ยังไม่เรียบร้อยจึงได้รับดำเนินการเรียบเรียงเอกสารเสียใหม่ให้ครบถ้วนเป็นหมวดหมู่ส่งมอบให้กับผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ โดยผู้ร้องได้รับว่าถูกต้อง เป็นเอกสารรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด

ตัวแทนผู้ร้องได้ยอมรับว่าการรายงานดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามแบบอย่างเคร่งครัด แต่ขอให้มีการสื่อสารสำคัญที่ทำให้เข้าใจถึงการดำเนินการของพรรคในรอบปีปฏิทินและสามารถประกาศให้สาธารณชนทราบ ดังเช่นกรณีของพรรคชาติพัฒนา พรรคความหวังใหม่ เป็นต้น และได้ยอมรับว่า เอกสารหมายเลข ๑ ถึง ๘ ของผู้ถูกร้องมีสาระสำคัญตามแบบ ท.พ. ๘

๒) การยื่นคำร้องของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคของผู้ถูกร้องล่วงเลยเกินเวลา ๑๕ วัน จึงเป็นการยื่นคำร้องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความจริงในทางปฏิบัติผู้ร้องยอมรับแล้วว่ามีการจัดส่ง หรือไม่ได้จัดส่งรายงานของผู้ถูกร้องครั้งแรก ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๔ ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ที่ผู้ร้องอ้างว่าความปรากฏแก่ผู้ร้องในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และอ้างว่ายังอยู่ในระยะเวลา ๑๕ วัน จึงฟังไม่ขึ้น

๓) การยื่นคำร้องเป็นคำร้องที่ผิดตัวบุคคล พรรคถิ่นไทยเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแต่ผู้ร้องได้ระบุ นายพิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ถูกร้อง ซึ่งนายพิจิตต รัตตกุล เป็นหัวหน้าพรรคถิ่นไทย มีฐานะเพียงผู้แทนของพรรคการเมืองเท่านั้น ดังนั้น จึงเป็นคำร้องที่ผิดต่อกฎหมาย

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีอยู่ว่า

๑. พรรคถิ่นไทยมีเหตุต้องถูกยุบเนื่องจากไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ หรือไม่

๒. การยื่นคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน จะเริ่มนับวันดังกล่าว ตั้งแต่เมื่อใด และระยะเวลาดังกล่าวถือเป็นอายุความหรือไม่

๓. การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้มีการสั่งยุบพรรคถิ่นไทยนั้น เป็นการฟ้องผิดตัวบุคคลหรือไม่

สำหรับในประเด็นที่ ๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน” ดังนั้นตามมาตรา ๓๕ ดังกล่าว หัวหน้าพรรคถิ่นไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการก่อตั้งเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๓ นับถึงวันสิ้นปี

ปฏิทิน คือวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ เป็นเวลาเกิน ๕๐ วัน จะต้องทำรายงานการดำเนินงานของพรรคถิ่นไทยในรอบปี ๒๕๕๓ ตามความเป็นจริง ตามวิธีที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า หัวหน้าพรรคถิ่นไทยจัดส่งเอกสารให้แก่นายทะเบียนหมาย ล. ๑ ถึง ล. ๘ ก่อนวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นเอกสารที่ต้องส่งตามข้อกำหนดของกฎหมายในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

เอกสารหมาย ล. ๑ เรื่องการจัดตั้งพรรคถิ่นไทย เป็นเอกสารประกอบการยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

เอกสารหมาย ล. ๒ เรื่องการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค ฯ เป็นเอกสารประกอบเพื่อขอให้นายทะเบียนพิจารณาเรื่องการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคที่ต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

เอกสารหมาย ล. ๓ เรื่องโครงการขอรับการจัดสรรเงินสนับสนุนเป็นการจัดทำโครงการและแผนงานในการดำเนินงานของพรรคการเมืองที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

เอกสารหมาย ล. ๔ ล. ๕ และ ล. ๖ เป็นเอกสารประกอบการขอจัดตั้งสาขาพรรค ซึ่งหัวหน้าพรรคถิ่นไทยต้องแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในสิบห้าวันนับแต่วันจัดตั้งสาขาตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

เอกสารหมาย ล. ๗ เรื่องการส่งข้อมูลจำนวนสมาชิกเป็นการรายงานจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง ในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

เอกสารหมาย ล. ๘ เรื่องเป็นการรายงานเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ดังนั้น เอกสาร ล. ๑ ถึง ล. ๘ ดังกล่าวจึงมิใช่เป็นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

อย่างไรก็ตามข้าพเจ้ามีความเห็นว่าบทลงโทษของการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยให้ยุบพรรคและหัวหน้าพรรค

ต้องระวางโทษปรับเป็นเงินไม่เกินหนึ่งแสนบาท รวมทั้งกรรมการบริหารของพรรคที่ถูกยุบไม่สามารถตั้งพรรคการเมืองได้อีกเป็นเวลา ๕ ปีนั้น ก่อนข้างรุนแรงเกินไป และไม่มีข้อความเปิดช่องให้มีการผ่อนปรนการลงโทษหรือผ่อนโทษหนักเป็นเบา และเมื่อคำนึงถึงเจตนารมณ์ของมาตรา ๓๕ ที่ต้องการเพิกขังกับให้พรรคการเมืองรายงานการดำเนินกิจการของตนในรอบปีให้สาธารณชนทราบแล้ว การรายงานการดำเนินกิจการในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาดังกล่าวของพรรคการเมืองน่าจะอนุโลมไม่ต้องรายงานเคร่งครัดตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด ถ้ามีเนื้อหาสาระตรงกับที่นายทะเบียนกำหนดแล้วน่าจะใช้เป็นรายงานเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบได้ แต่ในกรณีของพรรคถิ่นไทย เอกสารหมายเลข ๑ ถึง ๘ ที่ทางพรรคอ้างว่าเป็นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา ยังขาดเนื้อหาสาระสำคัญที่นายทะเบียนกำหนด เช่น รายงานการเงิน และรายงานการดำเนินงานของพรรคตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้ทั้งทางด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคม จึงถือไม่ได้ว่าเป็นรายงานการดำเนินกิจการของพรรค ตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

ส่วนรายงานที่พรรคถิ่นไทยส่งตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด คือเอกสารหมายเลข ๕ นั้น ได้ส่งล่วงเลยเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนข้ออ้างของผู้ถูกร้องที่อ้างว่า เมื่อได้ส่งเอกสาร หมายเลข ๑ ถึง ๘ แก่ นายทะเบียนแล้วและไม่มีการทักท้วงแต่อย่างใด ทำให้เข้าใจโดยสุจริตว่าได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้วนั้น จากการตรวจสอบเอกสาร หมายเลข ๑ ถึง ๘ พบข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องได้จัดส่งเอกสารดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องต่างๆ แต่ไม่ใช่ตามมาตรา ๓๕ ดังนั้นเมื่อผู้ร้องไม่ได้ทักท้วง ผู้ถูกร้องจะอ้างว่าทำให้เข้าใจได้ว่า ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เรียบร้อยแล้วไม่ได้ เพราะผู้ถูกร้องไม่ได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบว่า เอกสารหมายเลข ๑ ถึง ๘ นั้น เป็นการส่งตามมาตรา ๓๕ ด้วยตั้งแต่ต้น

ในประเด็นที่สองพิจารณาแล้วเห็นว่า นายทะเบียนต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วัน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เพราะถ้าต้องการเพียงเร่งรัดให้ยื่นคำร้องโดยเร็วแล้วกฎหมายไม่จำเป็นต้องกำหนดระยะเวลาไว้ อาจจะระบุไว้แต่เพียงให้ยื่นคำร้องโดยเร็วหรือโดยมิชักช้า นอกจากนี้ถ้าได้กำหนดระยะเวลาไว้แล้วแต่ไม่ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด อาจเปิดโอกาสให้นายทะเบียนเลือกปฏิบัติต่อพรรคต่างๆ ที่ไม่ได้ยื่นรายงานการดำเนินกิจการต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ในกรณีบางพรรคนายทะเบียนอาจยื่นคำร้องภายในสิบห้าวัน บางพรรคอาจยื่นเกินสิบห้าวัน นอกจากนั้นการยื่นคำร้องเพื่อให้ยุบพรรคการเมืองเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อจำกัดเสรีภาพประชาชนในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗

จึงต้องเคร่งครัดในระยะเวลาการยื่นคำร้องและถือว่าระยะเวลาดังกล่าวเป็นอายุความ ส่วนวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนหมายถึงวันใดนั้น จะต้องเป็นวันที่มีหลักฐานว่านายทะเบียนได้ทราบเมื่อใด หากใช้วันที่เจ้าหน้าที่ทราบไม่ นายทะเบียนจะทราบได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ได้รายงานให้ทราบจะเป็นด้วยวาจา หรือลายลักษณ์อักษรก็ได้ ดังนั้นวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนจึงเป็นวันที่นายทะเบียนรับทราบจากการรายงานของเจ้าหน้าที่ในเรื่องที่พรรคการเมืองไม่รายงานการดำเนินการดังกล่าวและสั่งการให้ดำเนินการตามกฎหมาย ในกรณีของพรรคถิ่นไทยรับฟังได้ว่า ความปรากฏแก่นายทะเบียนในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ตามที่ทางผู้ร้องอ้าง ส่วนข้ออ้างของผู้ถูกร้องว่า ผู้ร้องน่าจะทราบตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ นั้น เป็นการคาดคะเนของผู้ถูกร้องเอง ผู้ถูกร้องมิได้มีพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือที่จะสนับสนุนการกล่าวอ้างเช่นนั้น ดังนั้นเมื่อผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ จึงอยู่ในระยะเวลา ๑๕ วัน คำร้องของผู้ร้องจึงชอบด้วยกฎหมาย

ในประเด็นที่ ๓ นั้น รับฟังได้ว่าผู้ร้องมิได้ยื่นคำร้องผิดตัวบุคคล มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้จัดทำรายงานและแจ้งให้นายทะเบียนทราบ ดังนั้นเมื่อหัวหน้าพรรคการเมืองไม่ดำเนินการดังกล่าว บุคคลที่ตกเป็นผู้ถูกร้องจะต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง คำร้องจึงชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงเห็นว่ามีเหตุให้ยุบพรรคถิ่นไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง จึงวินิจฉัยให้มีคำสั่งยุบพรรคถิ่นไทยได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ