คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๕ **วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๕**

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐ

ข้อเท็จจริง

นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้มีคำสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐ เนื่องจากพรรคไทยมหารัฐไม่ได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ คำร้องได้ระบุว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ชื่อพรรคไทยมหารัฐ ไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง เลขที่ ๙/๒๕๔๓ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ พรรคไทยมหารัฐจึงเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมากกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น พรรคไทยมหารัฐโดยหัวหน้าพรรคจึงมีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา คือปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ ตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ปรากฏว่าพรรคไทยมหารัฐไม่ได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบ จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคไทยมหารัฐได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติรับคำร้องดังกล่าวไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ข้อ ๑๐ และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

นายคณิน บุญสุวรรณ หัวหน้าพรรคไทยมหารัฐ ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

๑. คำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐนั้น ถือเป็นการลงโทษพรรคการเมืองที่เกินกว่าเหตุ ขัดต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่เป็นการส่งเสริมสนับสนุนระบบพรรคการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๖๓ ทั้งยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๑) และ (๒)

๒. พรรคไทยมหารัฐได้รับจดแจ้งเป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ไม่เคยดำเนินการใดที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเป็นความผิดของพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ จึงมองไม่เห็นเหตุที่จะนำไปอ้างในการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐได้

๓. กรณีการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ อันเป็นความผิดตามที่ผู้ร้องอ้างนั้น ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้าพรรคหรือแม้แต่เจ้าหน้าที่พรรคไม่เคยได้รับหนังสือเตือนตามที่ผู้ร้องอ้างผ่านสื่อมวลชน และไม่เคยได้รับแจ้งให้ไปชี้แจงก่อนมีการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ในทางกลับกัน เมื่อเจ้าหน้าที่พรรคได้ติดต่อสอบถามเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ก็ได้รับคำตอบว่า พรรคไทยมหารัฐได้รับการจัดตั้ง (ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๓) ยังไม่ถึง ๙๐ วัน นับถึงวันสิ้นปีปฏิทิน แม้แต่รองผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ (นายสุเทพ พรหมวาศ) ก็ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องนี้ ทั้งยังแนะนำให้พรรค ฯ ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรค เมื่อพ้นกำหนดเวลาไปแล้ว ทั้ง ๆ ที่ข้อเท็จจริง รายงานดังกล่าวพรรค ฯ ได้จัดทำไว้เกือบจะเสร็จสมบูรณ์แล้ว ประมาณปลายเดือนมกราคม ๒๕๔๔ และในการประชุมใหญ่สามัญของพรรค เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๔ ยังได้มีการรับรองรายงานดังกล่าวด้วย เพียงแต่ไม่ได้จัดส่งให้ผู้ร้อง เนื่องจากความเข้าใจดังกล่าวข้างต้น ต่อมาเมื่อได้รับคำแนะนำจากนายสุเทพ พรหมวาศ ประกอบกับเจ้าหน้าที่คนหนึ่งของ กกต. โทรศัพท์แจ้งแก่เจ้าหน้าที่พรรค ขณะอยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ที่จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ให้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคต่อ กกต. พรรค ฯ จึงได้จัดทำรายงาน ฯ ให้สมบูรณ์ และส่งให้ กกต. เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๔

๔. การที่ผู้ร้องเสนอขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐนั้นจะมีผลทำให้หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคทุกคนหมดอนาคตที่จะไปจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอื่น น่าจะขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ ซึ่งบัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนในขณะที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๑) เปิดโอกาสให้บุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปมีสิทธิจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมทั้งมาตรา ๖๓ ก็เกือบจะปิดกั้นการลงโทษพรรคการเมือง โดยการสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

๕. นับแต่ได้ยื่นขอจดแจ้งการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเป็นต้นมาพรรคไทยมหารัฐได้ดำเนินกิจการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายมาตลอด ได้จัดตั้งสาขาพรรคครบสี่ภาคตามระยะเวลาที่

กฎหมายกำหนด ได้จัดส่งงบการเงินและการยื่นแสดงรายการค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งยังมีโครงการทางการเมืองอีกหลายโครงการที่พรรค ฯ กำลังจะดำเนินการเพื่อสนองแนวทางปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ หากพรรค ฯ ต้องถูกยุบจะไม่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายใด

๖. ความล่าช้าในการส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรค ไม่อาจโทษว่าเป็นความผิดของพรรคแต่ฝ่ายเดียว เพราะเจ้าหน้าที่ของ กกต. เป็นผู้ให้คำแนะนำและตีความมาตรา ๓๕ ในทำนองว่าพรรคไทยมหารัฐเพิ่งได้รับการจัดตั้งเรียบร้อยภายหลังจากที่ได้จัดตั้งสาขาพรรคครบสี่ภาคคือประมาณกลางเดือนธันวาคม ๒๕๔๓ ซึ่งไม่ถึงเก้าสิบวัน เมื่อนับถึงวันสิ้นปีปฏิทิน จึงได้รับการยกเว้นไม่ต้องส่งรายงาน ฯ แต่ในที่สุดพรรค ฯ ก็ได้ตัดสินใจส่งรายงาน ฯ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๔ หากเจ้าหน้าที่ของ กกต. มีความพร้อมและชัดเจนในข้อกฎหมายมากกว่านี้ มีบุคลากรมากพอที่จะสามารถเอาใจใส่ดูแลและติดตามพรรคการเมืองได้มากกว่านี้ เหตุการณ์ที่จะเป็นโทษต่อพรรคการเมืองที่จัดตั้งใหม่คงจะไม่เกิดขึ้น สำหรับจดหมายเตือนที่ กกต. มักอ้างว่ามีการส่งอยู่ตลอดนั้น พรรค ฯ ไม่เคยได้รับแม้แต่ฉบับเดียว

ก่อนหน้านั้น เมื่อนายแสวง บุญมี ผู้อำนวยการฝ่ายปฏิบัติการสนับสนุนของ กกต. พร้อมทั้งนายพงษ์พัชน์ สายชั่งทอง พนักงาน กกต. ไปตรวจเยี่ยมพรรคไทยมหารัฐและตรวจสอบทะเบียนสมาชิกพรรค เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ก็มิได้กล่าวเตือนหรือเอ่ยถึงเรื่องดังกล่าวแต่ประการใด

๗. เนื่องจากบทลงโทษกรณีกระทำความผิดตามมาตรา ๓๕ นั้น ค่อนข้างรุนแรงมาก คือมีทั้งสั่งให้ยุบพรรค ห้ามมิให้หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคไปจัดตั้งพรรคใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคอื่น รวมทั้งหัวหน้าพรรคถูกปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทด้วย กกต. จึงควรออกระเบียบและกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไว้ด้วย เพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติ เพิกเฉย ละเว้น หรือกลั่นแกล้งพรรคการเมืองเล็กๆ ได้

๘. จากคำให้การของพยานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่พรรค จำนวน ๓ คน รวมทั้งเอกสารรายงานผลการดำเนินการที่เสนอต่อที่ประชุมใหญ่สามัญ เพื่อพิจารณารับรอง เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๔ เห็นได้ว่า พรรคไทยมหารัฐมิได้นิ่งนอนใจในการจะปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้ใช้ความพยายามแล้วในอันที่จะได้รับทราบความชัดเจนของข้อกฎหมาย จึงถือว่า พรรค ฯ ขาดเจตนาในการกระทำความผิดเนื่องจากไม่มีเหตุจูงใจใดๆ ที่จะส่งให้พรรค ฯ ต้องกระทำความผิดตามมาตรา ๓๕ ได้

๙. ด้วยเหตุที่ความตอนท้ายของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ ระบุว่า พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน ไม่ต้องส่งรายงานการดำเนินกิจการในรอบปีที่ผ่านมา ทำให้เจ้าหน้าที่ของพรรคเข้าใจว่า พรรคไทยมหารัฐซึ่งเพิ่งจัดตั้งสาขาพรรคครบสี่ภาคตามกฎหมาย เมื่อประมาณกลางเดือนธันวาคม ๒๕๔๓ ได้รับการยกเว้นด้วย

ซึ่งตรงกับความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ กกต. บางคนที่ยืนยันกับเจ้าหน้าที่ของพรรคว่า พรรคไทยมหารัฐไม่ได้อยู่ในบัญชีรายชื่อพรรคที่ต้องส่งรายงาน ฯ

๑๐. ผู้ถูกร้อง เพิ่งสมัครเป็นสมาชิกพรรคไทยมหารัฐ และได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าพรรค เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ หลังจากนั้นก็ต้องรับภาระหนัก ในการอำนวยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะพรรคได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งแบบบัญชีรายชื่อ และแบบแบ่งเขต ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด รวมกันเกือบ ๑๐๐ คน จึงเป็นการฉุกละหุกและสับสนประกอบกับกรรมการบริหารพรรคอื่นๆ และเจ้าหน้าที่ของพรรคยังไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้กว่าจะทราบแน่ชัดว่าพรรค ฯ มีหน้าที่ต้องส่งรายงาน ฯ ก็เกินกำหนดเวลาที่จะต้องส่งแล้ว ทั้งๆ ที่ข้อเท็จจริงรายงานดังกล่าวมีอยู่แล้ว แต่ยังไม่ได้ส่งด้วยความเข้าใจผิดดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ผู้ถูกร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ยกคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองผู้ร้อง เพราะพรรคผู้ถูกร้องไม่มีเจตนากระทำผิดกฎหมายตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง ประกอบกับข้อเท็จจริง ผู้ถูกร้องก็มิได้เพิกเฉยและได้พยายามดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายมาตลอด นอกจากนั้น มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ผู้ร้องใช้อ้างในการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง นอกจากจะไม่สอดคล้องและรองรับบทมาตราใดๆ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นการจำกัดและลิดรอนเสรีภาพของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ ด้วย จึงไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

นายคณิน บุญสุวรรณ หัวหน้าพรรคไทยมหารัฐ ผู้ถูกร้องยื่นคำร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ร้องและผู้ถูกร้องมาสอบสวน รวม ๖ ราย คือ

๑. นายสุเทพ พรหมวาศ รองผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ

๒. นางสาวนภษร กนกเธียรธนา เจ้าหน้าที่ฝ่ายพัฒนาพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ

๓. นางธนพร ปราวิล เจ้าหน้าที่บัญชีและการเงิน ซึ่งเคยเป็นลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๔. นายสากล ศรีเดชสุขแสง เลขาธิการพรรคไทยมหารัฐ

๕. นางสาวสุพร วงศ์คุ้มสิน เหรัญญิกพรรคไทยมหารัฐ

๖. นายวทัญญู ชัยจำนงค์ เจ้าหน้าที่พรรคไทยมหารัฐ

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง มีหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ ชี้แจงเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

๑. ประเด็นที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า คำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องเป็นการลงโทษเกินกว่าเหตุ นั้น กรณีเป็นเพียงการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

๒. ประเด็นที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าไม่เคยได้รับหนังสือแจ้งเตือนหรือให้ชี้แจงก่อนมีปัญหาการตีความมาตรา ๓๕ ว่า พรรคไทยมหารัฐได้รับจัดตั้ง (ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๓) ยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับถึงวันสิ้นปีปฏิทิน แม้แต่นายสุเทพ พรหมวาศ รองผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมือง ฯ ก็ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องนี้ นายแสวง บุญมี ผู้อำนวยการฝ่ายปฏิบัติการสนับสนุน ตรวจสอบทะเบียนสมาชิกแล้วก็มิได้เตือนหรือเอ่ยถึง และนางสาวนภษร กนกเธียรธนา พนักงาน แจ้งว่าพรรคไทยมหารัฐไม่มีชื่อในบัญชีต้องรายงาน นั้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ปฏิบัติงาน เพื่อให้พรรคการเมืองดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เป็นขั้นตอนโดยสรุป ดังนี้

(๑) ในขั้นจัดตั้งพรรคการเมือง เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคไทยมหารัฐไว้ในทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ แล้วได้แจ้งให้พรรคไทยมหารัฐทราบและจัดส่งคู่มือการปฏิบัติงานของพรรคการเมือง เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงานในคู่มือดังกล่าวมีวิธีการในการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พร้อมทั้งบทกำหนดโทษไว้อย่างชัดเจน

(๒) ในการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้คำนึงถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีความจำเป็นและสำคัญยิ่งต่อการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง เนื่องจากมีบทกำหนดโทษทางอาญารวมถึงการยุบพรรคด้วย จึงได้จัดให้มีโครงการต่าง ๆ เพื่อให้คำแนะนำและพัฒนาบุคลากรของพรรคการเมืองเป็นประจำทุกปี โดยจัดสัมมนา ฝึกอบรม และพบปะบุคคลของพรรคการเมืองอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองต่าง ๆ ทางโทรศัพท์ และผู้ไปติดต่อที่สำนักงานหรือทางโทรศัพท์อยู่เป็นประจำ

(๓) ในคราวประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมือง ครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ที่อาคารชินวัตร ๓ ซึ่งมีพรรคไทยรักไทยเป็นเจ้าภาพ ได้มีการแจ้งเตือนให้ที่ประชุมทราบว่าพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันสิ้นปีปฏิทิน หัวหน้าพรรคการเมืองจะต้องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศ

ให้สาธารณชนทราบ ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่มีข้อสังเกตว่า ในคราวประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมืองครั้งดังกล่าว รวมทั้งครั้งที่ ๔/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๓ พรรคไทยมหารัฐไม่ส่งผู้แทนพรรคเข้าประชุมแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ได้รับหนังสือเชิญประชุมแล้ว

(๔) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา ๓๕ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้ยกเว้นสำหรับพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับถึงวันสิ้นปีปฏิทินตามข้อเท็จจริง พรรคไทยมหารัฐได้รับจดแจ้งการจัดตั้งในวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ดังนั้น จะอ้างตามความเข้าใจของเจ้าหน้าที่พรรค ซึ่งตีความว่า ได้รับจัดตั้งในวันที่มีสาขาครบสี่ภาค ตามมาตรา ๒๙ คือวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ ย่อมขัดกับกฎหมาย เพราะเป็นคนละกรณีและคนละขั้นตอนกัน โดยกรณีตามมาตรา ๒๙ เป็นกำหนดระยะเวลาให้พรรคการเมืองดำเนินการให้มีจำนวนสมาชิกและสาขาพรรคภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันรับจดแจ้งการจัดตั้ง ซึ่งหากไม่ดำเนินการก็เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้อีกเหตุหนึ่ง

ในระหว่างการสัมมนาผู้บริหารพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๔ ซึ่งพ้นกำหนดเวลาของการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองแล้ว มีเจ้าหน้าที่ของพรรคไทยมหารัฐได้สอบถามนายสุเทพ พรหมวาศ ในเรื่องดังกล่าว นายสุเทพ ฯ จึงได้ชี้แจงให้เจ้าหน้าที่พรรคเข้าใจ ทำให้พรรคไทยมหารัฐส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน ซึ่งจากการตรวจสอบเอกสารรายงานการดำเนินกิจการของพรรคไทยมหารัฐ ฉบับลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๔ มีข้อสังเกตว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับเอกสารดังกล่าวในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๔ หลังจากวันจัดทำรายงาน ถึง ๑ เดือนเศษ

(๕) กรณีที่อ้างว่า ได้ติดต่อกับ นางสาวนภษร กนกเธียรธนา พนักงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่า พรรคไทยมหารัฐไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีที่ต้องส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ตามมาตรา ๓๕ นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ฯ แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน พรรคการเมืองจะปฏิเสธว่าไม่รู้เพื่อปัดความรับผิดไม่ได้

(๖) กรณีที่อ้างว่า นายแสวง บุญมี ผู้อำนวยการฝ่ายปฏิบัติการสนับสนุนและพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งออกไปตรวจทะเบียนพรรคการเมือง แล้วไม่ได้แนะนำในเรื่องนี้ นั้น

เป็นการติดตามการจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง และการรับสมัครสมาชิกพรรค ตามมาตรา ๓๔ เป็นคนละกรณีกับการรายงานการดำเนินกิจการ ตามมาตรา ๓๕ และเจ้าหน้าที่ของพรรคก็ไม่ได้ปรึกษาหารือหรือสอบถามปัญหาเกี่ยวกับกรณีตามมาตรา ๓๕

นายคณิน บุญสุวรรณ (ซึ่งลาออกจากสมาชิกพรรคไทยมหารัฐแล้ว และทำให้พ้นจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคไทยมหารัฐด้วย ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๕) มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ได้ความสรุปว่านายคณิน ฯ ได้ทำหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๕ ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กระทำการอันเป็นการละเมิด “เสรีภาพ” ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาเพื่อส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า ข้อความในมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) มาตรา ๖๕ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๖๙ และมาตรา ๘๐ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๖๓ รวมทั้งไม่สอดคล้องกับแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๒๘ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญด้วย

ในการนี้ นายคณิน ฯ ได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญรอการวินิจฉัยกรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้มีคำสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐไว้ก่อน จนกว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะได้พิจารณาและส่งความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญออกนั่งพิจารณา ครั้งแรก วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ฟังคำแถลงของผู้ถูกร้อง และฟังคำเบิกความของพยาน คือ

นางสาวนวลนิจ หงษ์วิวัฒน์ เลขาธิการพรรคไทยมหารัฐ เบิกความสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ กำหนดให้หัวหน้าพรรคจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา แจ้งให้นายทะเบียนทราบ ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี โดยมีข้อยกเว้นว่า พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทินไม่ต้องจัดทำรายงานดังกล่าว แต่ด้วยเหตุที่พรรคได้รับคำแนะนำจากนายสุเทพ พรหมวาศ รองผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมือง ฯ ว่าเมื่อพรรคไทยมหารัฐได้รับจดแจ้งให้จัดตั้งแล้ว จะเป็นพรรคการเมืองที่สมบูรณ์ได้ ต้องมีสมาชิกครบ ๕,๐๐๐ คน และมีสาขาครบสี่ภาค ภายใน ๑๘๐ วัน พรรคไทยมหารัฐมีสมาชิกและสาขาพรรคครบตามจำนวนดังกล่าว เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ จึงเชื่อโดยสุจริตว่า พรรคมีคุณสมบัติครบถ้วนในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเมื่อนับถึงวันสิ้นปีปฏิทิน

(วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓) นับได้เพียง ๒๓ วัน ทำให้สงสัยว่า จะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๕ หรือไม่ นายสากล ศรีเดชสุขแสง เลขาธิการพรรคในขณะนั้น จึงได้โทรศัพท์สอบถามนางสาวนภษร กนกเธียรธนา เจ้าหน้าที่ฝ่ายพัฒนาพรรคการเมือง ฯ ในวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ได้รับคำตอบว่า พรรคไทยมหารัฐเป็นพรรคตั้งใหม่ ไม่มีรายชื่อพรรคไทยมหารัฐที่จะต้องยื่นรายงานผลการดำเนินกิจการของพรรค ต่อมามีการสัมมนาผู้บริหารพรรคการเมือง ที่โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ ระหว่างวันที่ ๒๕ - ๒๗ เมษายน ๒๕๔๔ นางสาวสุพร วงศ์คุ้มสิน ผู้แทนพรรคไทยมหารัฐ ได้ถามนายสุเทพ ฯ ว่า พรรคไทยมหารัฐไม่ต้องยื่นรายงานผลการดำเนินกิจการของพรรค เพราะเข้าข้อยกเว้นของมาตรา ๓๕ ตามที่เจ้าหน้าที่ของ กกต. แนะนำถูกต้องหรือไม่ นายสุเทพ ฯ ถามว่า เจ้าหน้าที่คนไหนบอก เมื่อทราบว่านางสาวนภษร กนกเธียรธนา ซึ่งนั่งอยู่ในบริเวณนั้นด้วยเป็นคนตอบ ก็ได้แนะนำว่า บวกดีกว่าลบ ให้ยื่นดีกว่าไม่ยื่น

นางสาวนภษร กนกเธียรธนา เจ้าพนักงานการเลือกตั้ง ๓ ฝ่ายพัฒนาพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ เบิกความในฐานะพยานว่า มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดประชุมสัมมนา การฝึกอบรม ตลอดจนการพิมพ์วารสาร และคู่มือต่างๆ รวมทั้งรับ-ส่งหนังสือ และทำหน้าที่ธุรการทั่วไป ซึ่งรวมถึงการให้ข่าวสารข้อมูลด้วย เกี่ยวกับเรื่องการรายงานผลการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ไม่เคยมีพรรคใดโทรศัพท์ไปสอบถาม ไม่เคยได้รับโทรศัพท์หรือให้คำปรึกษากับนายสากล ศรีเดชสุขแสง เพราะไม่รู้จักเจ้าหน้าที่ของพรรคไทยมหารัฐ และในการสัมมนาผู้บริหารพรรคการเมือง ที่โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ ระหว่างวันที่ ๒๕ - ๒๗ เมษายน ๒๕๔๔ ได้ไปปฏิบัติงานในวันดังกล่าวด้วย ในช่วงรับประทานอาหารว่าง เวลาประมาณ ๑๐.๐๐ น. ของวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๔ ไม่ได้ยกมือบอกนายสุเทพ ฯ ว่า เป็นคนให้คำแนะนำดังกล่าวแก่พรรคไทยมหารัฐ

ศาลรัฐธรรมนูญออกนั่งพิจารณา ครั้งที่สอง วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ รับฟังคำเบิกความของพยาน คือ

นางธนพร ปราวิล เหรัญญิกพรรคไทยมหารัฐ เบิกความว่า เมื่อพรรคไทยมหารัฐมีสมาชิกครบห้าพันคน และมีสาขาพรรคครบสี่ภาค ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ นายสากล ศรีเดชสุขแสง เลขาธิการพรรคไทยมหารัฐ (ในขณะนั้น) มาหารือเรื่องการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคว่า จะต้องจัดทำหรือไม่ จึงได้ให้คำแนะนำไปว่าควรโทรศัพท์สอบถามเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อนายสากล ฯ โทรศัพท์ไปสอบถามเจ้าหน้าที่ ฯ ก็ได้รับคำตอบว่า พรรคไทยมหารัฐไม่มีรายชื่อที่จะต้องส่ง ซึ่งพรรคก็ได้ปฏิบัติตาม เพราะคิดว่าคงจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ ต่อมานางสาวสุพร วงศ์คุ้มสิน ซึ่งอยู่ระหว่างการสัมมนาตามที่ได้รับเชิญจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งโทรศัพท์มาหารือขณะมีการพักรับประทานอาหารว่าง จึงได้แนะนำให้สอบถามนายสุเทพ พรหมวาศ รองผู้อำนวยการ

สำนักกิจการพรรคการเมือง ฯ เกี่ยวกับปัญหาเรื่องการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรค และนางสาวสุพร ฯ ได้โทรศัพท์เล่าให้ฟังภายหลังว่า นายสุเทพ ฯ ได้ถามเจ้าหน้าที่ในการสัมมนาว่าใครเป็นคนตอบ นางสาวนภษร กนกเธียรธนา ยกมือยอมรับว่าเป็นคนตอบ นายสุเทพ ฯ จึงแนะนำให้ถือหลักว่าบวกดีกว่าลบ คือให้จัดทำและส่งดีกว่าไม่ทำ

นายสากล ศรีเดชสุขแสง อดีตเลขาธิการพรรคไทยมหารัฐ เบิกความว่า ในฐานะเลขาธิการพรรค (ขณะนั้น) เกิดความสงสัยว่า ในระยะเวลาเก้าสิบวันนับถึงวันสิ้นปีปฏิทินที่เป็นข้อยกเว้นเรื่องไม่ต้องส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคนับจากวันใด เพราะถ้านับจากวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ ซึ่งพรรคไทยมหารัฐเป็นพรรคการเมืองที่สมบูรณ์ ก็จะไม่ครบเก้าสิบวัน จึงได้โทรศัพท์สอบถามเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และได้รับคำตอบชี้แจงจากนางสาวนภษร ฯ ว่า พรรคไทยมหารัฐเป็นพรรคจัดตั้งใหม่ไม่มีรายชื่อที่จะต้องยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรค แต่ต้องยื่นงบการเงินตามปกติ เมื่อถามย้ำเพื่อความแน่ใจก็ได้รับคำตอบเช่นเดิม

นางสาวสุพร วงศ์คุ้มสิน โฆษกพรรคไทยมหารัฐ อดีตเหรัญญิกพรรคไทยมหารัฐ เบิกความว่า ในการจัดทำรายงานผลการดำเนินกิจการของพรรคไทยมหารัฐ ได้หารือกับนายวทัญญู ชัยจำนงค์ รองหัวหน้าพรรค แล้วครั้งหนึ่ง เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ นายวทัญญู ฯ ได้รวบรวมเอกสารไว้บางส่วนเกือบจะเสร็จแล้ว เพราะรู้ว่าจะต้องยื่นประมาณเดือนมีนาคม เพียงแต่ยังไม่แน่ใจว่า จะต้องส่งหรือไม่ จึงได้ปรึกษากันอีกรอบหนึ่ง ก็ยังตัดสินใจไม่ได้ เพราะข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๕ ตีความได้สองอย่าง นายสากล ฯ จึงรับเป็นตัวแทนไปสอบถามเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และได้แจ้งผลให้ทราบว่า เจ้าหน้าที่ ฯ แจ้งว่า ไม่มีรายชื่อพรรคไทยมหารัฐที่จะต้องยื่นรายงานผลการดำเนินกิจการ ฯ ต่อมาในวันที่ ๒๕-๒๗ เมษายน ๒๕๔๔ ได้เป็นตัวแทนของพรรคไทยมหารัฐเข้าร่วมสัมมนาผู้บริหารพรรคการเมือง เมื่อมีการบรรยายเกี่ยวกับเรื่องการยื่นงบการเงินของพรรคการเมืองได้โทรศัพท์แจ้งกับนางธนพร ฯ เรื่องการจัดทำงบการเงิน และนางธนพร ฯ ฝากถามเรื่องการรายงานผลการดำเนินกิจการของพรรคด้วย ในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๔ ช่วงพักรับประทานอาหารว่างตอนเช้า จึงได้ถามนายสุเทพ ฯ ซึ่งยืนอยู่หน้าห้องว่า พรรคไทยมหารัฐจะต้องยื่นผลการดำเนินกิจการของพรรคหรือไม่ นายสุเทพ ฯ ได้ถามกลับว่า พรรคไทยมหารัฐได้รับจดแจ้งการจัดตั้งเมื่อไร จึงตอบไปว่า ประมาณเดือนมิถุนายน ๒๕๔๓ นายสุเทพ ฯ มีความเห็นว่า ถ้าเช่นนั้นก็จัดตั้งเกินเก้าสิบวัน ต้องยื่นรายงาน ฯ จึงถามต่อไปว่า กรณีพรรคไทยมหารัฐต้องยื่นรายงานดังกล่าว หรือไม่ เพราะได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ว่าพรรคไทยมหารัฐไม่มีชื่อจะต้องยื่น นายสุเทพ ฯ ถามว่า เจ้าหน้าที่คนไหนเป็นคนบอก ขณะนั้นมีเจ้าหน้าที่คนหนึ่งนั่งอยู่ที่โต๊ะยกมือขึ้นและยอมรับว่าตนเป็นคนบอก จึงได้ถามไปว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ให้

คำตอบไม่ตรงกันเช่นนี้จะให้เชื่อใคร นายสุเทพ ฯ จึงแนะนำว่า บวกดีกว่าลบ คือให้ส่งไปก่อน ดังนั้น จึงได้โทรศัพท์แจ้งให้ นางธนพร ฯ ทราบ

นายสุเทพ พรหมวาศ รองผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เบิกความว่า ในการสัมมนาผู้บริหารพรรคการเมือง ที่โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ ระหว่างวันที่ ๒๕ - ๒๗ เมษายน ๒๕๔๔ เป็นผู้บรรยายเรื่องการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ส่วนนางสาวนภษร ฯ เป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและเป็นเจ้าหน้าที่ในการสัมมนาดังกล่าวด้วย นางสาวสุพร ฯ ผู้แทนพรรคไทยมหารัฐได้สอบถามพยานขณะพักรับประทานอาหารว่าง เวลาประมาณ ๑๐.๐๐ น. ว่า พรรคไทยมหารัฐจะต้องส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรค หรือไม่ ได้ตอบไปว่า กรณีพรรคการเมืองได้รับจดแจ้งการจัดตั้งเกินเก้าสิบวัน มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรค โดยถือหลักบวกดีกว่าลบ คือ กฎหมายกำหนดให้ทำอะไรก็ต้องทำ แม้ทำเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ก็ไม่เสียหาย ขณะตอบคำถามนางสาวสุพร ฯ นั้น ยังไม่ได้พูดให้ชัดเจนว่าพรรคไทยมหารัฐจะต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรค หรือไม่ โดยได้พูดตัดบทไปว่าถ้าจำไม่ได้ว่าตั้งพรรคเมื่อไร ก็ยังตอบชัดเจนไม่ได้ หากมีข้อสงสัยให้โทรศัพท์ไปถามหรือพบได้ ส่วนกรณีนางสาวนภษร ฯ ที่มีการกล่าวอ้างว่า เป็นคนแนะนำพรรคไทยมหารัฐว่าไม่ต้องยื่นรายงาน ฯ นั้น ในวันดังกล่าว ได้มีการสอบถามกันจริง แต่ไม่ได้รับคำตอบดังที่กล่าวอ้าง

นายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) ยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดี ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ สรุปได้ว่า

ประเด็นที่อ้างว่า คำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐ เป็นการลงโทษเกินกว่าเหตุนั้น ผู้ร้องชี้แจงว่า กรณีดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เพราะบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ชัดแจ้ง ไม่ให้ผู้ร้องใช้ดุลพินิจดำเนินการเป็นอื่นได้เลย

ประเด็นที่อ้างว่า ไม่เคยได้รับหนังสือแจ้งเตือนหรือให้ชี้แจงก่อน และแม้แต่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่มีความชัดเจนในประเด็นข้อกฎหมายนั้น ผู้ร้องชี้แจงว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ปฏิบัติงานเพื่อให้พรรคการเมืองดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เป็นขั้นตอนตามลำดับ คือ

(๑) ขั้นจัดตั้งพรรคการเมือง เมื่อผู้ร้องได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคไทยมหารัฐแล้วได้แจ้งให้พรรคทราบ พร้อมส่งเอกสารหลายรายการเพื่อเป็นคู่มือหรือแนวทางการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้ร้องเชื่อว่าหากพรรคไทยมหารัฐศึกษาทำความเข้าใจเอกสารดังกล่าวแล้ว ก็จะสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ไม่เกิดปัญหาในลักษณะนี้

(๒) จัดให้มีโครงการต่างๆ เพื่อให้คำแนะนำและพัฒนาบุคลากรของพรรคการเมืองเป็นประจำทุกปี โดยจัดสัมมนา ฝึกอบรม และพบปะกับบุคคลของพรรคการเมืองอย่างสม่ำเสมอ เพราะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีบทกำหนดโทษทั้งทางอาญา รวมถึงการยุบพรรค และการห้ามอื่นๆ

(๓) ประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมือง แจ้งเตือนให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เช่น การรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ตามมาตรา ๓๕ เป็นต้น

(๔) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา ๓๕ บัญญัติชัดเจนให้ยกเว้นสำหรับพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าพรรคไทยมหารัฐ ได้รับจดแจ้งการจัดตั้งเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ นับถึงวันสิ้นปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เกินกว่าเก้าสิบวัน จะอ้างตามความเข้าใจของเจ้าหน้าที่พรรคไทยมหารัฐซึ่งตีความเริ่มต้นนับแต่วันที่มีสาขาของพรรคครบสี่ภาคตามมาตรา ๒๕ ในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ ย่อมไม่ถูกต้องเพราะเป็นคนละกรณีกัน

(๕) นางสาวนภษร กนกเธียรธนา ไม่เคยได้รับการติดต่อจากพรรคไทยมหารัฐตามที่กล่าวอ้าง เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ มาตรา ๓๕ เป็นบทบังคับให้พรรคการเมืองต้องปฏิบัติ การที่พรรคไทยมหารัฐพยายามกล่าวอ้างถึงคำพูดของเจ้าหน้าที่เพื่อปัดความรับผิดของตนจึงไม่อาจรับฟังได้

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พรรคไทยมหารัฐ จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ซึ่งเกินกว่าเก้าสิบวันเมื่อนับถึงวันสิ้นปีปฏิทินจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๕ ซึ่งกำหนดให้หัวหน้าพรรคจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรค ฯ แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี บทบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด การที่หัวหน้าพรรคไทยมหารัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงมีเหตุที่นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

พรรคไทยมหารัฐ (โดยนางสาวนวลนิจ หงษ์วิวัฒน์ เลขาธิการพรรค ผู้รับมอบอำนาจจากรองหัวหน้าพรรคลำดับต้น ปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรค) ยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดี ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ สรุปได้ว่า

ผู้ถูกร้องไม่มีเจตนาไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรค แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม เพราะนับแต่ได้รับการจดแจ้งการจัดตั้งเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ได้รับคำแนะนำว่าพรรคมีหน้าที่ต้องจัดหาสมาชิกให้ได้ห้าพันคน และสาขาพรรคครบสี่ภาค ตามมาตรา ๒๕ ซึ่งผู้ถูกร้องก็ได้ดำเนินการครบถ้วนเรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ แต่ผู้ถูกร้องไม่เคยได้รับหนังสือ

แจ้งให้ยื่นผลการดำเนินกิจการเหมือนพรรคอื่นที่ตั้งมาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ นางสาวนภษร กนกเธียรธนา เบิกความต่อศาลว่า เป็นผู้จัดส่งให้ทุกพรรค แต่ให้ผู้อื่นซึ่งเป็นลูกจ้างโครงการเป็นผู้ส่งทั้งไม่มีหลักฐานทางทะเบียนมาแสดงต่อศาล ข้ออ้างของนางสาวนภษร ฯ จึงรับฟังไม่ได้ แสดงว่านางสาวนภษร ฯ ก็เข้าใจว่าพรรคที่ตั้งขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่ต้องยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรค จึงไม่ได้จัดส่งหนังสือแจ้งให้ทราบ ดังเช่นกรณีของพรรคไทยมหารัฐซึ่งสอดคล้องกับคำตอบที่ตอบนายสากล ศรีเดชสุขแสง ที่ได้โทรศัพท์สอบถามประเด็นข้อสงสัยว่า พรรคไทยมหารัฐจะต้องยื่นรายงาน ฯ หรือไม่ ว่า พรรคไทยมหารัฐเป็นพรรคตั้งใหม่ ไม่มีรายชื่อพรรคไทยมหารัฐที่จะต้องยื่นรายงานผลการดำเนินกิจการของพรรค ประกอบกับพรรคไทยมหารัฐไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๕๘ ไม่ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ฯ ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในเดือนมีนาคม ตามมาตรา ๖๒ นางธนพร ปราวิล เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีของพรรค และนายสากล ศรีเดชสุขแสง เลขาธิการพรรค จึงเห็นว่า พรรคไม่ต้องยื่นรายงานผลการดำเนินกิจการ ฯ ตามคำตอบที่ได้รับจาก นางสาวนภษร ฯ ซึ่งสอดคล้องกับแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ข้อ ๕ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ผู้ถูกร้องเห็นว่า ผู้ร้องมีอคติต่อพรรคเล็ก เพราะผู้ร้องคิดว่า พรรคเล็กมุ่งหวังจัดตั้งพรรคเพื่อหวังรับเงินสนับสนุน แต่ไม่มีความตั้งใจทำงานการเมืองจริง โดยผู้ร้องเห็นศาลรัฐธรรมนูญเป็นเพียงเครื่องมือในการช่วยกำจัดและจำกัดพรรคเล็กๆ เท่านั้น ดังคำเบิกความของนายสุเทพ พรหมวาศ ว่า ผู้ร้องยึดมั่นในกฎหมาย และต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด จึงต้องส่งเรื่องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐสถานเดียว ทั้งๆ ที่ผู้ร้องมีทางออกของกฎหมายอยู่

ผู้ถูกร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยยกคำร้องของผู้ร้อง เพราะการสั่งให้ยุบพรรคไทยมหารัฐเป็นคำสั่งลงโทษพรรคการเมืองที่รุนแรงเกินเหตุ ขัดต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่เป็นการส่งเสริมสนับสนุนระบบพรรคการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๖๓ ทั้งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๑) และ (๒)

ผู้ถูกร้องไม่มีเจตนาและไม่มีมูลเหตุใดๆ ที่จะกระทำผิดกฎหมาย ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง โดยข้อเท็จจริงก็มิได้เพิกเฉยกับทั้งยังได้พยายามดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายมาตลอด เหตุที่ส่งรายงานผลการดำเนินกิจการของพรรคล่าช้า เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ก็เพราะมีข้อสงสัย และได้มีการสอบถามเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ก่อนวันครบกำหนดตามกฎหมาย และได้จัดส่งล่าช้าเกินที่กฎหมายกำหนด เพราะเห็นคล้อยตามเจ้าหน้าที่ว่า

ไม่ต้องยื่น แต่อย่างไรก็ตาม แทนที่ผู้ร้องจะส่งคืนหรือสั่งไม่รับ เพื่อผู้ถูกร้องจะได้ยื่นคำชี้แจงให้ผู้ร้องทราบและหาทางแก้ไขกันต่อไป ผู้ร้องกลับรับรายงานดังกล่าวไว้ ผู้ถูกร้องจึงยืนยันว่า การกระทำของผู้ถูกร้องดังกล่าว ไม่น่าจะเข้าข่ายเป็นความผิดตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ

ผู้ถูกร้องเห็นว่า มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ ที่ผู้ร้องใช้เป็นเหตุในการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐ นั้น ไม่สอดคล้องและไม่มีมาตราใด ๆ ของรัฐธรรมนูญรองรับ ทั้งยังเป็นการจำกัดและลิดรอนเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ ด้วย

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยมีว่า พรรคไทยมหารัฐโดยหัวหน้าพรรคไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า พรรคไทยมหารัฐ ได้รับจดแจ้งจัดตั้งพรรคเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ นับถึงวันสิ้นปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เกินกว่าเก้าสิบวัน แต่พรรคไทยมหารัฐโดยหัวหน้าพรรคไม่ได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาคือปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ กรณีจึงไม่เป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ ที่บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน” จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคไทยมหารัฐได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ส่วนข้ออ้างของนายคณิน บุญสุวรรณ หัวหน้าพรรคไทยมหารัฐในขณะนั้น รวม ๑๐ ข้อ ที่ปรากฏในคำชี้แจงที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ซึ่งระบุว่า

(๑) คำร้องของนายทะเบียนเป็นการลงโทษพรรคการเมืองที่เกินกว่าเหตุ ขัดต่อเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๓๒๘ (๑) และ (๒)

(๒) พรรคไม่เคยดำเนินการใดที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๓) การขอให้มีคำสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐมีผลให้หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคไม่สามารถไปจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ได้ น่าจะขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗

(๔) พรรคได้จัดตั้งสาขาพรรคครบสี่ภาค ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ได้จัดส่งงบการเงินตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และมีโครงการต่าง ๆ อีกหลายโครงการเพื่อสนองแนวทางการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ

(๕) ความล่าช้าในการส่งรายงานดังกล่าวไม่ใช่เกิดจากความผิดของพรรคแต่ฝ่ายเดียว

(๖) โทษตามมาตรา ๓๕ ค่อนข้างรุนแรง กกต. จึงควรออกระเบียบและกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติ

พิจารณาแล้วเห็นว่าทั้ง ๖ ประเด็นดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับมาพิจารณาวินิจฉัยได้

ส่วนข้ออ้างอีกสี่ประเด็นในคำชี้แจงของผู้ถูกร้องที่ระบุว่า

(๑) พรรคได้ส่งรายงาน ฯ ล่าช้า คือวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เพราะไม่เคยได้รับการเตือนหรือขอให้ไปชี้แจง และยังได้ทราบจากรองผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมือง ฯ ให้ส่งรายงาน ฯ เมื่อพ้นกำหนดเวลาไปแล้วได้

(๒) พรรคมิได้มีเจตนาไม่ส่งรายงาน ฯ ได้พยายามทำความชัดเจนกับข้อกฎหมาย ไม่มีเจตนาในการกระทำผิด

(๓) เจ้าหน้าที่พรรคเข้าใจว่าได้รับการยกเว้นไม่ต้องส่งรายงาน ฯ เนื่องจากเพิ่งจัดตั้งสาขาพรรคครบสี่ภาคตามกฎหมาย เมื่อกลางเดือนธันวาคม ๒๕๔๓

(๔) ผู้ถูกร้องในขณะเป็นหัวหน้าพรรคต้องรับภาระหนักในการอำนวยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมกันเกือบ ๑๐๐ คน เจ้าหน้าที่พรรคก็ไม่มีประสบการณ์ในเรื่องนี้ เมื่อทราบแน่ชัดว่าพรรคต้องส่งรายงานดังกล่าวก็พ้นกำหนดระยะเวลาไปแล้ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่เปิดโอกาสให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้ดุลยพินิจพิจารณาเหตุผลที่ทางพรรค ฯ ส่งรายงานล่าช้าเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นภาระการส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งก็เป็นภาระที่พรรคต้องดำเนินการอยู่แล้ว และพรรคต้องทราบดีว่าภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายมีอยู่อย่างไรบ้าง จะอ้างว่าไม่ได้รับการเตือนหรือข้อกฎหมายไม่ชัดเจนไม่ได้ จึงไม่มีน้ำหนักที่จะนำเอามาอ้างในการส่งรายงาน ฯ ล่าช้ากว่ากำหนด

ส่วนข้ออ้างจากการเบิกความของนางสาวนวลนิจ หงษ์วิวัฒน์ ทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคไทยมหารัฐ นางธนพร ปราวิล เหรัญญิกพรรคไทยมหารัฐ นายสากล ศรีเดชสุขแสง และนางสาวสุพร วงศ์คุ้มสิน และจากคำแถลงปิดคดีของผู้ถูกร้องว่า ได้สอบถามไปยังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า พรรคไทยมหารัฐจะต้องส่งรายงานการดำเนินกิจการประจำปีหรือไม่และได้รับคำตอบจากนางสาวนภษร กนกเธียรธนา เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าไม่มีรายชื่อของพรรคไทยมหารัฐที่จะต้องส่งรายงานการดำเนินกิจการในรอบปี นั้น ปรากฏว่านางสาวนภษร ฯ เบิกความปฏิเสธว่าตนไม่ได้กล่าวเช่นนั้น และไม่เคยได้รับการติดต่อจากพรรคไทยมหารัฐในเรื่องดังกล่าว

พิจารณาแล้วเห็นว่าพรรคไทยมหารัฐจะต้องทราบว่า กฎหมายได้บัญญัติให้ต้องส่งรายงานการดำเนินกิจการในรอบปีเมื่อใด และถ้าจะสอบถามเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อความชัดเจนในเรื่องนี้ น่าจะถามเจ้าหน้าที่ระดับสูง เช่น ผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมือง ฯ เพื่อให้คำตอบน่าเชื่อถือ ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ระดับล่างอย่างนางสาวนภษร ฯ ดังนั้น ข้ออ้างดังกล่าวของผู้ถูกร้องจึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงเห็นสมควรให้มีคำสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ