

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๕

วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคถิ่นไทย

ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ส่งเรื่อง ขอให้ มีคำสั่งยุบพรรคถิ่นไทย ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ สรุปความได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองชื่อพรรคถิ่นไทยไว้ในทะเบียนพรรคการเมืองเลขที่ ๑๕/๒๕๕๓ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมากกว่า ๕๐ วัน นับจนถึงวันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๓ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบการดำเนินการของพรรคถิ่นไทยแล้วปรากฏว่า เมื่อเลยเวลาที่พรรคถิ่นไทยจะต้องจัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ พรรคถิ่นไทยไม่แจ้งให้นายทะเบียนทราบจึงมีเหตุให้ยุบพรรคถิ่นไทยตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคถิ่นไทยตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบและส่งสำเนาคำร้องเพื่อให้พรรคถิ่นไทยยื่นคำชี้แจงภายใน ๑๕ วัน

พรรคถิ่นไทย โดยนายพิจิตต์ รัตตกุล (ผู้ถูกร้อง) มีหนังสือที่ ถท. ๒๕๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๔ เพื่อส่งคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญสรุปความได้ว่า

๑. พรรคถิ่นไทยก่อตั้งเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๓ ขณะนี้ยังไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง แต่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๔ มีการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบ่งเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ จำนวน ๒๒๕ คน

๒. พรรคถิ่นไทยได้จัดส่งรายงานการดำเนินการทางการเมืองและเอกสารต่างๆ ตลอดจนรายงานกิจการอื่น ๆ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง จำนวน ๑๐ ครั้ง ดังมีรายการต่อไปนี้

- เรื่องการเสวนาประชามนตรี จำนวน ๑๓ ครั้ง
- เรื่องประมวลกิจกรรมพรรคถิ่นไทย จำนวน ๖ ครั้ง
- เรื่องกิจกรรมการประชุมพรรคถิ่นไทย พร้อมภาพประกอบการประชุม จำนวน ๑๕ ครั้ง
- เรื่องกิจกรรมการสัมมนาพรรคถิ่นไทย จำนวน ๒ ครั้ง
- เรื่องกิจกรรมการหาเสียงพรรคถิ่นไทย ระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ถึงเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๔
- เรื่องกิจกรรมด้านกฎหมายพรรคถิ่นไทย จำนวน ๒ ครั้ง
- เรื่องกิจกรรมกรรมการบริหารพรรคถิ่นไทย ระหว่างเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔
- เรื่องกิจกรรมเชื่อมสัมพันธ์ถิ่นไทย จำนวน ๒ ครั้ง
- เรื่องเอกสารการจัดตั้งพรรคถิ่นไทย ส่งเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๓
- เรื่องการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค และเอกสารประกอบการประชุมใหญ่สามัญ พ.ศ. ๒๕๕๓ ส่งเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓
- เรื่องโครงการขอรับการจัดสรรเงินสนับสนุน ส่งเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓
- เรื่องรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค พร้อมเอกสารการจัดตั้งสาขาพรรค ๒ สาขา ส่งเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓
- เรื่องรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค พร้อมเอกสารการจัดตั้งสาขาพรรค ๒ สาขา ส่งเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓
- เรื่องรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค พร้อมเอกสารการจัดตั้งสาขาพรรค ๑ สาขา ส่งเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓
- เรื่องส่งข้อมูลจำนวนสมาชิกพรรค ส่งเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๔
- เรื่องรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค และเอกสารประกอบการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ ส่งเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔
- เรื่องรายงานการดำเนินกิจการของพรรค และเอกสารประกอบการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔
- เรื่องรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค และเอกสารประกอบการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ ส่งเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ พร้อมกับรายงานการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทั้งหมดดังกล่าวมา

๓. พรรคถิ่นไทยได้ดำเนินกิจการทางการเมืองมาโดยต่อเนื่อง โดยส่งรายงานการดำเนินกิจการตามความเป็นจริง และมีความเข้าใจโดยสุจริตว่า เอกสารรายงานกิจการของพรรคที่ได้ดำเนินการไปในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และส่งให้ผู้ร้องภายในสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ นั้นถูกต้องและมีรายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๓๕ แล้ว ซึ่งผู้ร้องก็ได้รับเอกสารไว้โดยไม่มีการทักท้วงแต่อย่างใด ภายหลังเมื่อทราบว่า รายงานการดำเนินกิจการตามมาตรา ๓๕ ยังไม่สมบูรณ์จึงได้เรียบเรียงใหม่ตามแบบ ส่งให้ผู้ร้องเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔

๔. เมื่อผู้ร้องได้รับเอกสารตามข้อ ๓ แล้ว มิได้ทักท้วง และมีได้ใช้อำนาจเรียกให้ผู้ถูกร้องแก้ไขเอกสารให้ถูกต้องตามมาตรา ๗ ผู้ถูกร้องจึงเข้าใจโดยสุจริตว่า ได้ส่งรายงานครบถ้วนตามมาตรา ๓๕ เพราะรายงานดังกล่าวประกอบด้วยรายการที่กำหนดไว้ในแบบดำเนินการที่เป็นสาระสำคัญแล้ว เมื่อผู้ร้องมิได้ทักท้วง แสดงว่า ผู้ถูกร้องมิได้มีเจตนาที่จะฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงการส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคแต่อย่างใด และหากผู้ร้องเห็นว่า รายงานการดำเนินกิจการของผู้ถูกร้องยังไม่สมบูรณ์ ก็ควรให้โอกาสผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐานตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

๕. เมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วัน เพื่อให้ศาลมีคำสั่งยุบพรรค ซึ่งตามกฎหมายพรรคการเมืองบัญญัติให้พรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคภายในเดือนมีนาคมของทุกปี นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงต้องทราบว่า พรรคการเมืองใดส่งหรือไม่ส่งรายงานภายในวันที่ ๑ เมษายน และต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในวันที่ ๑๕ เมษายน การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ คำร้องกล่าวหาผู้ถูกร้องจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะขาดอายุความในการดำเนินคดี

๖. พรรคถิ่นไทยเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอยุบพรรคถิ่นไทย โดยผู้ถูกร้องคือ นายพิจิตต รัตตกุล จึงเป็นการยื่นคำร้องผิดตัว ไม่สามารถขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวได้

๗. ผู้ถูกร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดดังนี้

๗.๑ ผู้ถูกร้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๓๕ ครบถ้วนแล้ว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยกคำร้องของผู้ร้อง

๗.๒ ขอให้วินิจฉัยว่า คำร้องของผู้ร้องเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ขาดอายุความในการดำเนินคดี

๓.๓ ขอให้วินิจฉัยว่า คำร้องของผู้ร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะยื่นคำร้องผิดตัวบุคคล

๓.๔ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาอนุญาตให้ผู้ถูกร้อง นำพยานบุคคลเข้าเบิกความ จำนวน ๓ คน คือ นายพิจิตต รัตตกุล หัวหน้าพรรคถิ่นไทย นายอัศวิน อภัยวงศ์ เลขาธิการพรรค และนายพรชัย ชาติวากร กรรมการบริหารพรรค

อนึ่ง พรรคถิ่นไทยมอบฉันทะให้นายอัศวิน อภัยวงศ์ มีอำนาจในการยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ รับฟังหรือทราบคำสั่งใดๆ จากศาลรัฐธรรมนูญ

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องเพิ่มเติมลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ความว่า พรรคถิ่นไทยจัดส่งเอกสารการประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ ให้นายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เพื่อแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ พร้อมทั้งการรับรองงบการเงินประจำปี ๒๕๕๓ โดยการรายงานผลงานของกรรมการบริหารพรรค มีหัวข้อตามแบบรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) ซึ่งการดำเนินดังกล่าวได้ ดำเนินการเมื่อเลยเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ต่อมาวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ พรรคถิ่นไทยได้ส่ง รายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองตามแบบที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด

เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคถิ่นไทยไว้ในทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว ได้มีการจัดส่งคู่มือการปฏิบัติงานของพรรคการเมือง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของพรรคการเมือง คู่มือดังกล่าวมีการระบุรายละเอียดวิธีการในการจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองพร้อมทั้งโทษไว้อย่างชัดเจน

ในคราวประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมือง ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งผู้ช่วยผู้อำนวยการพรรคถิ่นไทย ๒ คน ได้เข้าร่วมประชุมด้วย ได้มีการแจ้งเตือนให้ทราบว่า พรรคการเมือง ที่จัดตั้งขึ้นไม่น้อยกว่า ๕๐ วัน นับถึงสิ้นปีปฏิทิน ต้องรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมือง ในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีการจัดสัมมนา ฝึกอบรม และพบปะกับบุคคลของพรรคการเมือง จัดทำวารสาร คู่มือปฏิบัติงาน พร้อมทั้งให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง ต่าง ๆ อยู่เป็นประจำ สำหรับการตรวจสอบรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ มาตรา ๓๕ ในกรณีของพรรคถิ่นไทยนั้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้เวลาในการตรวจสอบระยะหนึ่งด้วยความรอบคอบ แล้วนำเสนอต่อ

นายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อขอให้ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๓๕ ซึ่งกรณีนี้ นายทะเบียนเห็นชอบเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และนำส่งศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔

พิจารณาตามคำฟ้องของผู้ร้องและคำชี้แจงของผู้ถูกร้องมีประเด็นที่จะวินิจฉัย ๓ ประการ คือ

๑. คำร้องของผู้ร้องขาดอายุความในการดำเนินคดีหรือไม่ เพราะผู้ร้องมิได้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วัน

๒. พรรคถิ่นไทยเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ยุบพรรคถิ่นไทยโดยผู้ถูกร้องคือ นายพิจิตต รัตตกุล นั้น เป็นการยื่นคำร้องผิดตัวหรือไม่

๓. ผู้ถูกร้องไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคถิ่นไทยต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๓๕ เป็นความผิดที่ต้องยุบพรรคถิ่นไทยหรือไม่

ประเด็นแรก ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า มาตรา ๖๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนคือ วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๔ แต่นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเลยเวลามากกว่า ๑๕ วัน นั้น พิจารณาจากหลักฐานการยื่นคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้วปรากฏว่า คำร้องของนายทะเบียนที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องดังกล่าวเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ โดยที่ มาตรา ๖๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน...” คำว่า “นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน” ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ดังกล่าวหมายถึง นับแต่วันที่นายทะเบียนทราบว่าการนี้มีปัญหาจะต้องส่งคำร้องถึงศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้หมายถึงวันสิ้นสุดการส่งรายงานหรือวันที่รายงานของพรรคการเมืองมาถึงสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่นับเอาวันที่เจ้าหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอให้นายทะเบียนทราบคือ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันเดียวกับนายทะเบียนลงนามในหนังสือส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องนี้เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔

ดังนั้นถือว่านายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วัน ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง โดยถูกต้องแล้ว

ประเด็นที่สอง พรรคถิ่นไทยโต้แย้งว่า คำร้องของผู้ร้องไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเป็นการร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคถิ่นไทย ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่ผู้ร้องได้ระบุให้นายพิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ถูกร้อง จึงเป็นการร้องผิดตัวนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด...” เห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ ในนามของพรรคการเมือง เพราะพรรคการเมืองเป็นองค์การที่ประกอบด้วยบุคคลหลายๆ คนมารวมกัน โดยมีวัตถุประสงค์และดำเนินกิจกรรมต่างๆ รวมกัน องค์การมิได้เป็นบุคคลและไม่สามารถกระทำการใดๆ ได้ด้วยตัวเอง ดังนั้นผู้ถูกร้องในกรณีนี้จึงหมายถึงนายพิจิตต รัตตกุล

ประเด็นที่สาม ผู้ถูกร้องไม่ได้รายงานกิจการของพรรคถิ่นไทยต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๕ หรือไม่ ผู้ถูกร้องได้ชี้แจงว่า พรรคถิ่นไทยได้จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการทางการเมืองและเอกสารต่างๆ ตลอดจนรายงานกิจการอื่นๆ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง จำนวน ๑๐ ครั้ง ตามรายการซึ่งปรากฏในข้อเท็จจริง โดยผู้ถูกร้องเข้าใจอย่างสุจริตว่า เอกสารรายงานกิจการของพรรคที่ได้ดำเนินการไปในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และได้ส่งให้ผู้ร้องภายในสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ นั้นถูกต้องและมีรายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ แล้ว ซึ่งผู้ร้องก็ได้รับเอกสารไว้โดยมิได้ทักท้วงแต่อย่างใด การที่ผู้ร้องมิได้ทักท้วง ทำให้ผู้ถูกร้องเข้าใจโดยสุจริตว่าได้ส่งรายงานครบถ้วนตามมาตรา ๓๕ แล้ว และแสดงว่าผู้ถูกร้องมิได้มีเจตนาที่จะฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงการส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคแต่อย่างใดนั้น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น” เห็นว่ากฎหมายมิได้กล่าวถึงเจตนา หรือความสุจริตใจ

หรือการจงใจของการกระทำไว้ แต่ระบุไว้ชัดเจนว่า ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ (๕) คือ การกระทำให้มีเหตุการณ์ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกิดขึ้นอันได้แก่ การไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี การโต้แย้งของผู้ถูกร้องว่าไม่มีเจตนาจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงฟังไม่ได้

ส่วนประเด็นที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า ได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคถิ่นไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตลอดอย่างต่อเนื่องนับเป็น ๑๐ ครั้ง ที่ปรากฏอยู่ในข้อเท็จจริงนั้น เห็นว่าเป็นการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามปกติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตราต่าง ๆ เช่น มาตรา ๒๒ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๕๐ เป็นต้น ส่วนการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ซึ่งเป็นการรายงานการดำเนินกิจการในรอบ ๑ ปีของการปฏิบัติงานของพรรคการเมืองทุกพรรค อันถือเป็นการรายงานสรุปตามแบบฟอร์ม (แบบ ท.พ. ๘) ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ของประธานกรรมการการเลือกตั้ง นายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งเป็นแบบฟอร์มที่กำหนดหัวข้อเรื่องที่จะต้องรายงานไว้ทั้งหมด ๗ ข้อ คือ

ข้อ ๑ การดำเนินกิจการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายพรรค มีข้อย่อยอีก ๔ ข้อ

ข้อ ๒ การประชุมต่าง ๆ ตามข้อบังคับพรรค มีข้อย่อยอีก ๔ ข้อ

ข้อ ๓ การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของกฎหมาย (ให้แนบรายละเอียดของแต่ละรายการด้วย) มีข้อย่อยอีก ๘ ข้อ

ข้อ ๔ การให้ความรู้ทางการเมืองและเรื่องอื่น ๆ แก่สมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไป (ระบุจำนวนครั้งและวิธีการ รวมทั้งผลที่ได้รับ)

ข้อ ๕ สถานะทางการเงินของพรรคในรอบปีที่รายงาน มีรายการย่อย ๕ รายการ

ข้อ ๖ ทรัพย์สินและหนี้สินของพรรค (ระบุรายละเอียดและมูลค่าของทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์และหนี้สิน)

ข้อ ๗ การดำเนินกิจการอื่นๆ ของพรรค (ระบุ)

ในท้ายของแบบฟอร์มนี้จะต้องลงชื่อหัวหน้าพรรคการเมืองที่รายงานด้วย

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นว่า การรายงานตามมาตรา ๓๕ นี้เป็นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปีๆ ละหนึ่งครั้ง เพื่อนายทะเบียนทราบ นายทะเบียนจะต้องประกาศให้สาธารณชนทราบต่อไป การที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่าได้รายงานมาตลอดเป็น ๑๐ ครั้งนั้น เป็นการรายงานตามมาตราต่างๆ ดังกล่าว ส่วนมาตรา ๓๕ เป็นการรายงานสรุปในรอบปีของทุกปี และต้องทำให้เสร็จเสนอต่อนายทะเบียนภายในเดือนมีนาคม โดยมีเนื้อหาส่วนหนึ่งที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งได้รายงานมาแล้ว ๑๐ ครั้งนั้นตามที่ปรากฏในข้อ ๓ ของแบบฟอร์มมาแสดงไว้ในกรรณการประจำปีด้วย จึงถือได้ว่ารายการตามแบบท.พ. ๘ เป็นรายงานสรุปการปฏิบัติงานของพรรคมาตลอดทั้งปี โดยยื่นถึงสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของทุกปีตามมาตรา ๓๕ โดยเคร่งครัดและไม่อาจยืดหยุ่นหรือยกเว้นได้ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยออกคำสั่งไปแล้วหลายกรณี และฝ่ายผู้ร้องก็ได้ชี้แจงว่า ได้แจ้งให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ทุกพรรคที่ได้รับจดแจ้งจัดตั้งพรรคแล้วให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งได้ชี้แจงในที่ประชุมสัมมนาและในทางเอกสารหลายครั้งติดต่อกันมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมือง ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ มีผู้ช่วยผู้อำนวยการของพรรคถิ่นไทยสองคนคือ นายคมชาญ หทัยลักษณ์ และนายกิติภณ พงศ์พิทยา เข้าร่วมประชุมครั้งนี้ด้วย ซึ่งมีระเบียบวาระการประชุมที่ ๓ เรื่องเพื่อทราบ ในข้อ ๓.๗ กล่าวถึงเรื่องการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยระบุชัดเจนว่า “ขอให้พรรคการเมืองที่เข้าข่ายที่จะต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้จัดส่งรายงานดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเวลาที่กำหนดด้วย หากครบกำหนดแล้ว พรรคการเมืองใดยังไม่ดำเนินการ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้องดำเนินการกล่าวโทษตามกฎหมายต่อไป” นอกจากนี้ในข้อ ๓.๕ ยังมีเรื่องแจ้งให้ที่ประชุมทราบด้วยคือ เรื่องการยุบพรรคการเมือง โดยศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ๓ พรรค คือ พรรคประชากรไทย กรณีความผิดไม่รายงานตามมาตรา ๓๕ พรรคแนวร่วมเกษตรกรและพรรคพลังสามัคคี ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้แจ้งให้พรรคการเมืองให้ดำเนินการต่าง ๆ มาตั้งแต่ต้นอันเห็นได้จากประกาศเรื่องวิธีการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๕ โดยเฉพาะ ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ พรรคการเมืองเป็นองค์การทางการเมืองมีความมุ่งหมายที่จะอาสาเข้ามาเป็นรัฐบาลและตัวแทนของประชาชนในการปกครองประเทศ บริหารงานระดับชาติ น่าจะต้องมีความสามารถเบื้องต้นในการปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นตัวอย่างของประชาชนได้เป็นเรื่องแรกและเป็นพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันในสังคม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงถือว่า พรรคถิ่นไทยมิได้รายงานการดำเนินกิจการของพรรคต่อ
นายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๕ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)
จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคถิ่นไทยตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ