

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๕

วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคก๊กไทย

ความเป็นมา

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคก๊กไทย โดยอ้างว่าพรรคก๊กไทยไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กล่าวคือ พรรคก๊กไทยไม่ได้ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดในแบบ ท.พ. ๘ อันเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคก๊กไทยได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ในคำวินิจฉัยที่ผ่านมามากหลายคดี ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอจนมาตลอดว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ในการสั่งยุบพรรคการเมืองตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอเรื่องให้พิจารณาตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ถึงแม้ว่า คำวินิจฉัยส่วนตนที่ผ่านมาข้าพเจ้าจะได้แสดงความเห็นที่ต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ก็ตาม แต่โดยที่ตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันทุกองค์กรของรัฐ ข้าพเจ้าจึงจำเป็นต้องยึดถือและปฏิบัติตามบรรทัดฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางไว้ ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจรับคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองในกรณีนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

คำวินิจฉัย

พรรคก๊กไทยได้ยื่นคำคัดค้านคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยอ้างเหตุผล ๓ ประการ ดังนี้

๑. พรรคก๊กไทยได้จัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรค ๑ เป็นเอกสารรวม ๘ ฉบับ (เอกสารหมายเลข ล. ๑ ถึง ล. ๘) ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญครบถ้วนตามแบบ ท.พ. ๘ และได้แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้ว พรรคก๊กไทยจึงมิได้ละเมิดมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๑ ตามที่นายทะเบียนกล่าวอ้าง

๒. คำร้องที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นเลยกำหนดเวลาสิบห้าวันที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๕ วรรคสอง จึงเป็นคำร้องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓. คำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองระบุชื่อ นายพิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ถูกร้องแต่ไม่ได้ระบุพรรคถิ่นไทยที่นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบ จึงเป็นคำร้องที่กล่าวหาผิดตัวบุคคลและขัดต่อกฎหมาย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อต่อสู้ตามข้อ ๒ และข้อ ๓ ข้างต้นนี้ มีลักษณะเป็นประเด็นข้อกฎหมายเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยเป็นอันดับแรก เพราะหากข้อโต้แย้งดังกล่าวมีเหตุผลฟังขึ้นตามกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็จำต้องยกคำร้องของนายทะเบียน โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยประเด็นหลักตามข้อ ๑ ว่าพรรคถิ่นไทยได้จัดทำรายงาน ฯ และแจ้งให้นายทะเบียนทราบถูกต้องครบถ้วนและภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ หรือไม่

สำหรับประเด็นตามข้อ ๓ ที่ว่าการระบุชื่อหัวหน้าพรรคถิ่นไทย แทนที่จะระบุพรรคถิ่นไทย เป็นผู้ถูกร้องเป็นการฟ้องผิดตัวบุคคล นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ การดำเนินกิจการหรือความสัมพันธ์กับโลกภายนอก จึงต้องกระทำผ่านหรือโดยบุคคลธรรมดาที่ถือได้ว่าเป็นตัวแทนของพรรค และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็บัญญัติไว้ในวรรคสองว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก...” นอกจากนั้นแล้ว มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเอง ยังได้กำหนด “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา...” อีกทั้งยังมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ อีกหลายมาตราที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมืองที่จะต้องดำเนินการประการใดในเรื่องใด เช่น มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๘ เป็นต้น ดังนั้น ในเมื่อหัวหน้าพรรคการเมืองมิได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ผู้ที่จะถูกนายทะเบียนพรรคการเมืองฟ้องร้องได้ ก็คือ หัวหน้าพรรคการเมืองนั่นเอง มิใช่ตัวพรรคการเมือง แม้ว่าคำฟ้องจะมีวัตถุประสงค์ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าวก็ตาม อนึ่ง หมวด ๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษ ก็ระบุไว้ในมาตรา ๘๐ ว่า “หัวหน้าพรรคการเมือง ผู้ใด..... ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ ...ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท” ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่จะถูกฟ้องฐานละเมิดมาตรา ๓๕ และจะต้องรับโทษปรับตามมาตรา ๘๐ ได้ ก็คือ หัวหน้าพรรคการเมือง

แต่เพียงผู้เดียว ส่วนพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องหาได้เป็นผู้ที่จะต้องทำรายงานกิจการของตนเสนอต่อ นายทะเบียน หรือจะต้องถูกลงโทษปรับในกรณีที่ไม่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ ไม่ ด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้ จึงเห็นว่าคำร้องของนายทะเบียนที่ระบุชื่อนายพิจิตต รัตตกุล ในฐานะ หัวหน้าพรรคถิ่นไทยเป็นผู้ถูกร้องนั้น เป็นการฟ้องถูกต้องครบถ้วนแล้ว ข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องในประเด็นนี้ ฟังไม่ขึ้น

สำหรับประเด็นที่สอง ที่ผู้ถูกร้องยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ว่าคำร้องของผู้ร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะยื่นเลยกำหนดเวลาสิบห้าวันที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ๗ บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๕ วรรคสอง นั้น มาตราดังกล่าวนี้ได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ ระบุไว้ใน.... (๕) (คือไม่ดำเนินการให้เป็นไปตาม.... มาตรา ๓๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาล รัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน....” จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่พรรคถิ่นไทยไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๗ นั้น ความนี้ ปรากฏต่อนายทะเบียนเมื่อไร และว่า การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้ในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ นั้น เป็นการยื่นคำร้องภายในกำหนดสิบห้าวันนับจากวันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน หรือไม่ เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้ถูกร้องต่อสู้ว่า “...ผู้ร้องอ้างว่า ความเพียงปรากฏแก่ผู้ร้องในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ...และผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ จึงยังอยู่ในระยะเวลา ๑๕ วัน ตามที่กฎหมายกำหนด นั้น ฟังไม่ขึ้น.... เนื่องจากในแนวทางปฏิบัติของผู้ร้องเอง ความ จักปรากฏต่อผู้ร้องทันทีนับถัดจากวันที่ครบกำหนดระยะเวลาแรกตามกฎหมาย...ความก็จักต้องปรากฏต่อ ผู้ร้องในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ และผู้ร้องต้องดำเนินการตามกฎหมายภายในวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๔ มิใช่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ...เนื่องจากวันเวลาดังกล่าวได้ล่วงเลยเกินกว่าระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว”

ผู้ถูกร้องชี้แจงอีกด้วยว่า “...ต่อมาครั้งที่สอง เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ อันเป็นวันที่ เจ้าหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ร้องแจ้งให้ผู้ถูกร้องยื่นเอกสารเพิ่มเติม และครั้งที่สามเมื่อ วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งผู้ร้องได้รับทราบรายงานการดำเนินกิจการฉบับเพิ่มเติม.... ทั้ง สามระยะเวลาดังกล่าวข้างต้นนั้น ล่วงเลยระยะเวลา ๑๕ วัน ตามที่กฎหมายกำหนดทั้งสิ้น คำร้องของ ผู้ร้อง.... จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

ส่วนผู้ร้องก็มีข้อโต้แย้ง สรุปความได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง รับรายงาน ๗ ของผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ วันที่กล่าวนี้ไม่อาจถือได้ว่าเป็น “วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน” และในความเป็นจริงแล้วนายทะเบียนพรรคการเมืองเพิ่งได้รับทราบจริง

ในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จึงถือว่าวันดังกล่าวหลังนี้เป็น “วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน” ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องไว้พิจารณาเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ จึงต้องถือว่าเวลาได้ผ่านไปเพียง ๕ วัน เท่านั้น ซึ่งอยู่ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดและเป็นไปตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แล้ว

พิจารณาข้อโต้แย้งระหว่างผู้ร้องกับผู้ถูกร้องในประเด็นนี้แล้วเห็นว่า มาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ใช้ถ้อยคำว่า “วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน” ซึ่งเมื่อเทียบเคียงวลีนี้กับวลีที่ใช้ในมาตราอื่นๆ ที่ระบุจุดเริ่มต้นของการนับระยะเวลาในการดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องแล้ว จะเห็นได้ว่า “วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน” น่าจะหมายความว่า เป็นวันที่ตัวนายทะเบียนเองรับทราบหรืออย่างน้อยตามมาตรฐานของวิญญูชนควรจะต้องรับทราบความนั้นๆ อีกทั้งคำว่า “ความ” ในบริบทนี้ย่อมมีความหมายไม่เพียงแต่เฉพาะข้อมูลดิบเท่านั้น แต่น่าจะรวมถึงข้อมูลที่กรองมาแล้ว รวมทั้งความเห็นหรือข้อสังเกตเบื้องต้นระดับเจ้าหน้าที่ของนายทะเบียนเพื่อประกอบการพิจารณาของนายทะเบียนพรรคการเมืองต่อไป ทั้งนี้ ย่อมจำเป็นต้องใช้เวลาช่วงหนึ่งสำหรับการกลั่นกรองข้อมูลที่ได้รับมาในเบื้องต้นและในการพิจารณาของนายทะเบียนพรรคการเมืองเอง ดังนั้น วลี “วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน” จึงย่อมมีความหมายแตกต่างจากวลีอื่นๆ เช่น วันที่นายทะเบียน “ได้รับคำขอ” ตามมาตรา ๑๔ หรือ “วันที่ได้รับเอกสาร” ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ เป็นต้น

ด้วยเหตุผลที่กล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ในกรณีพรรคถิ่นไทย ได้แก่วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นวันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ลงลายมือชื่อรับทราบและเห็นด้วยกับข้อความในบันทึกที่เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอให้ทราบและพิจารณา ดังนั้น การนับระยะเวลา ๑๕ วัน ที่ระบุไว้ในมาตราดังกล่าว จึงต้องเริ่มนับจากวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และคำร้องของผู้ร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้ในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ ย่อมไม่เลยกำหนดเวลาตามกฎหมายเมื่อได้วินิจฉัยประเด็นนี้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า ระยะเวลาสิบห้าวันตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น จะถือว่าเป็น “อายุความ” หรือไม่ และจะมีผลทางกฎหมายประการใดต่อคำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อพ้นระยะเวลาสิบห้าวันดังกล่าวแล้ว

เมื่อได้ยกคำคัดค้านทางกฎหมายทั้งสองประการของผู้ถูกร้องแล้ว เรื่องที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ ประเด็นหลักตามคำร้อง ซึ่งมีอยู่ว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ในประเด็นนี้ผู้ถูกร้องได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ร้องว่า “ผู้ถูกร้องได้ปฏิบัติตาม มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ถูกต้อง ครบถ้วนแล้ว กล่าวคือ ผู้ถูกร้องได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคถูกต้องตามความเป็นจริง ตามนัยของกฎหมาย พร้อมทั้งรายงานให้ผู้ร้องทราบมาโดยตลอด โดยได้แจ้งรายงานให้กับผู้ร้องภายใน เดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ตามที่กฎหมายกำหนดและผู้ร้องได้รับเอกสารไว้ทั้งหมดแล้วไม่ได้ทักท้วง แต่ประการใด จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกร้องได้รับการประสานงานจากเจ้าหน้าที่ ของผู้ร้องว่า รายงานการดำเนินกิจการของพรรคที่ได้ส่งไปนั้นยังไม่เรียบร้อย ผู้ถูกร้องจึงได้ดำเนินการ นำรายงานมาเรียบเรียงเสียใหม่ และได้เสนอเพื่อนำไปประกอบเพิ่มเติมให้เรียบร้อยสมบูรณ์ โดยผู้ร้อง ได้รับรายงานดังกล่าวไว้เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔...”

นอกจากนั้น ผู้ถูกร้องยังได้อ้างอีกด้วยว่า ผู้ถูกร้อง “ได้รายงานกิจการต่างๆ รวม ๘ ครั้ง ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ตามที่กฎหมายกำหนดตามเอกสารหมายเลข ล. ๑ ถึง ล. ๘

จึงมีประเด็นที่จำต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องได้ละเมิดมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ ฯ หรือไม่ มาตราดังกล่าวบัญญัติไว้ว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนิน กิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียน กำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รายงานตามมาตรา ๓๕ ที่กล่าว

๑. จะต้องเป็นรายงานที่หัวหน้าพรรคการเมืองมีเจตนามุ่งหมายให้เป็นรายงานการดำเนิน กิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาโดยเฉพาะเจาะจง จึงต้องมีลักษณะและเนื้อหาสาระเป็นรายงาน เอกเทศ และแยกออกต่างหากจากรายงานอื่นที่กฎหมายกำหนดให้จัดทำเป็นเรื่องๆ ไปอยู่แล้ว

๒. จะต้องเป็นไปตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และนายทะเบียนก็ได้กำหนดแบบของ รายงานดังกล่าวไว้แล้วในแบบที่เรียกกันว่า “ท.พ. ๘”

๓. จะต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี

เมื่อนำหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขสามประการข้างต้นมาปรับใช้กับกรณีพรรคถิ่นไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า

๑. ไม่ปรากฏว่าพรรคถิ่นไทยได้ส่งรายงานกิจการของพรรคตามแบบ ท.พ. ๘ จนกระทั่ง วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งได้เลยกำหนดเวลาตามกฎหมายแล้ว ถึงกว่าหนึ่งเดือนครึ่ง จึงอยู่ ได้มีการโต้แย้งกันในข้อเท็จจริงระหว่างผู้ร้องกับผู้ถูกร้องในเรื่องนี้ โดยผู้ถูกร้องกล่าวอ้างว่ารายงาน ฯ ฉบับลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ นั้น เป็น “รายงานเพิ่มเติม” ต่อจากที่เคยรายงานไว้ก่อนแล้ว

ตามเวลาที่กฎหมายกำหนด และได้จัดทำขึ้นเพื่อความสมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อเสนอแนะของเจ้าหน้าที่ของผู้ร้องเองเท่านั้น แต่ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวก็ได้ถูกโต้แย้งจากฝ่ายผู้ร้องว่าไม่เป็นความจริงและผู้ถูกร้องไม่มีพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตน พิจารณารายงาน ฯ ฉบับวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ (เอกสาร ล. ๕) แล้วเห็นว่า มีลักษณะและข้อความเป็นรายงานกิจการของพรรคฉบับแรกที่ได้ส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ มิใช่เป็นรายงานฉบับเพิ่มเติมตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้าง ซึ่งจะอนุมานเอาได้จากการที่ผู้เสนอรายงานใช้คำว่า “ขอรายงานดำเนินกิจการของพรรคถิ่นไทยในรอบปี ๒๕๕๓ ที่ผ่านมา...” อย่างตรงไปตรงมาโดยมิได้อ้างถึงเอกสารหรือรายงานอื่นใดที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างว่าได้ทำและส่งไปก่อนแล้วภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ หรือถึงการประสานงานที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าเคยมีกับเจ้าหน้าที่ของผู้ร้องในเรื่องนี้เลย ซึ่งหากได้มีการประสานงานกันก่อนจริงแล้ว ผู้ถูกร้องก็น่าจะได้อ้างถึงการนั้นไว้ด้วย

๒. “รายงาน ฯ” ที่ผู้ถูกร้องอ้างถึงตามเอกสาร ล. ๑ ถึง ล. ๘ และที่ส่งให้นายทะเบียนเป็นระยะๆ ทั้งหมดภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ นั้น ไม่มีลักษณะ เนื้อหาสาระสำคัญ หรือความมุ่งหมายที่จะให้เป็นรายงานตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ แต่อย่างใดจริงอยู่รายงาน ฯ ตามมาตรา ๓๕ ไม่จำเป็นต้องมีหัวข้อหรือรูปแบบเช่นเดียวกันกับแบบ ท.พ. ๘ อย่างเคร่งครัดหรือในรายละเอียดทุกประการ รายงานที่มีเนื้อหาและสาระสำคัญเช่นเดียวกันกับแบบ ท.พ. ๘ แม้อาจจะทำขึ้นเป็นเอกสารมากกว่า ๑ ฉบับ และส่งให้นายทะเบียนเป็นตอนๆ หรือช่วงๆ ไปภายในเดือนมีนาคมก็ตาม ก็น่าจะเป็นเพียงพอและเป็นที่ยอมรับได้แล้ว แต่เอกสารหมาย ล. ๑ ถึง ล. ๘ ที่ผู้ถูกร้องยกขึ้นอ้างอิงว่าเป็นรายงานประจำปีนั้น หาได้มีความมุ่งหมาย เนื้อหาหรือสาระสำคัญเป็นรายงานกิจการของพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ไม่กล่าวคือ เอกสารหมาย ล. ๑ เป็นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองตามแบบ ท.พ. ๑ พร้อมเอกสารประกอบต่างๆ ตามรายการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ เอกสารหมาย ล. ๒ ประกอบด้วยรายงานการประชุมกรรมการบริหารพรรคและบัญชีรายชื่อคณะกรรมการบริหารพรรค (แบบ พ.ก. ๓) ซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ อยู่แล้ว เอกสารหมาย ล. ๓ เป็นเอกสารที่จัดส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อขอรับการจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคถิ่นไทยตามนัยมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ เอกสารหมาย ล. ๔ ประกอบด้วยเอกสารที่พรรค ฯ จัดส่งนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ เกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้น เอกสารหมาย ล. ๕ เป็นเอกสารเกี่ยวกับจัดตั้ง

สาขาพรรคการเมือง เอกสารหมาย ล. ๖ เป็นเอกสารเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเช่นกัน เอกสารหมาย ล. ๓ เป็นหนังสือนำส่งข้อมูลสมาชิกพรรคถิ่นไทยตามแบบ ท.พ. ๔ ซึ่งจัดส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ และท้ายที่สุด เอกสารหมาย ล. ๘ เป็นรายงานการประชุมใหญ่สามัญ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรค ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เอกสารหมาย ล. ๑ ถึง ล. ๘ ที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าเป็น เอกสารที่ประกอบกันขึ้นเป็นรายงานกิจการของพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น ข้ออ้างดังกล่าวไม่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง เพราะประการแรก เอกสารเหล่านั้นเป็นสิ่งที่ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ตามบทบัญญัติอื่น ๆ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ที่จะต้องแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองอยู่แล้ว แต่ไม่มีเอกสารรายการใดแม้เพียงฉบับเดียว ที่อ้างว่าได้ทำขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ ประการที่สอง เอกสารบางฉบับทำขึ้นก่อนกำเนิดของ พรรคถิ่นไทยเสียด้วยซ้ำไป แต่มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ กำหนดให้ รายงานกิจการของพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นโดยได้รับจดแจ้งแล้ว มิใช่รายงานการดำเนินงานของ ผู้จัดตั้งพรรคที่ยังไม่ได้เกิดขึ้น และบางฉบับก็รายงานกิจการของพรรคที่ดำเนินการไปในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ด้วย ซึ่งมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ กำหนดให้รายงานกิจการของพรรค เฉพาะในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาก็คือ ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เท่านั้น นอกจากนั้นแล้ว ในด้านเนื้อหาสาระ สำคัญของแบบ ท.พ. ๘ ที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดนั้นก็ยังมีรายการที่สำคัญยิ่งอีกรายการหนึ่ง ที่ไม่ปรากฏอยู่ ณ ที่ใดในเอกสารหมาย ล. ๑ ถึง ล. ๘ คือ สถานะทางการเงินของพรรคในรอบปีที่ รายงาน รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินของพรรค ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องว่าเอกสารหมาย ล. ๑ ถึง ล. ๘ มีเนื้อหาและสาระสำคัญครบถ้วนเป็นรายงานตามแบบ ท.พ. ๘ นั้น ฟังไม่ขึ้น

จึงเห็นว่าเอกสารหมาย ล. ๑ ถึง ล. ๘ ที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างว่า เป็นรายงานกิจการของพรรค ถิ่นไทยตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้น ไม่มีลักษณะ เนื้อหาสาระสำคัญ หรือความมุ่งหมายเป็นรายงานตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด ส่วนรายงานที่ผู้ถูกร้อง เห็นและผู้ร้องยอมรับว่าเป็นรายงาน ฯ ตามแบบ ท.พ. ๘ ตามนัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นก็ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นรายงาน ฯ ที่ส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเลยกำหนดเวลาที่ กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว (คือ จะต้องส่งภายในเดือนมีนาคม)

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงเห็นว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะสั่งให้ยุบพรรคถิ่นไทยได้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ดังกล่าว

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ