

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๕

วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคถิ่นไทย

คำร้อง นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหนังสือที่ ลต ๐๐๐๔/๗๒๑ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔
ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคถิ่นไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

๑. นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองพรรคถิ่นไทยไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง
เลขที่ ๑๕/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๓ พรรคถิ่นไทยจึงเป็นพรรคการเมืองที่มีการจัดตั้งขึ้น
มากกว่าเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๓

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ กำหนด
“ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา
ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียน
พรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวัน
นับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน” เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ

ปรากฏว่าเมื่อพ้นกำหนดเวลา (ในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔) ที่พรรคการเมืองต้องจัดทำรายงาน
การดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๕๓) พรรคถิ่นไทยไม่แจ้ง
ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ โดยเพิ่งไปแจ้งให้ทราบเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จึงมีเหตุ
ให้ยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมีหนังสือที่ ลต ๐๐๐๔/๗๒๑ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔
พร้อมคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคถิ่นไทย ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราช
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. พรรคถิ่นไทยส่งคำชี้แจง

พรรคถิ่นไทยมีหนังสือที่ ถท ๒๕๗/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ ส่งคำชี้แจง แก่ข้ากก้าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปสาระได้ดังต่อไปนี้

๒.๑ พรรคถิ่นไทยก่อตั้งเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๓ ขณะนี้ยังไม่ได้รับเงินสนับสนุน จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

๒.๒ พรรคถิ่นไทยได้จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการทางการเมืองและเอกสารต่างๆ ตลอดจน รายงานกิจการอื่นๆ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง จำนวน ๑๐ ครั้ง

๒.๓ พรรคถิ่นไทยได้จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการตามความเป็นจริง และมีความเข้าใจ โดยสุจริตว่าเอกสารรายงานกิจการของพรรคที่ได้ดำเนินการไปในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และส่งให้ผู้ร้องภายใน สิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ นั้นถูกต้องแล้ว แต่อย่างไรก็ตามภายหลังเมื่อทราบว่า รายงานการดำเนิน กิจการตามมาตรา ๓๕ ยังไม่สมบูรณ์ จึงได้เรียบเรียงใหม่ตามแบบที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด และส่งให้ผู้ร้องเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔

๒.๔ เมื่อผู้ร้องได้รับเอกสารตาม ๒.๓ แล้วปรากฏว่ามีได้ทักท้วงและมีได้ใช้อำนาจเรียกให้ ผู้ถูกร้องแก้ไขเอกสารให้ถูกต้องตามมาตรา ๓ ผู้ถูกร้องจึงเข้าใจโดยสุจริตว่าได้ส่งรายงานครบถ้วนแล้ว

๒.๕ ถ้าพรรคถิ่นไทยมิได้ยื่นรายงานการดำเนินกิจการภายในสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นายทะเบียนพรรคการเมือง ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วันเพื่อให้ศาลมีคำสั่งยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ ซึ่งหมายความว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๔ การที่ผู้ร้องมายื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒.๖ พรรคถิ่นไทยเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอยุบพรรคถิ่นไทย โดยผู้ถูกร้องคือนายพิจิตต์ รัตตกุล จึงเป็นการยื่นคำร้อง ผิดตัวไม่สามารถขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

๒.๗ ผู้ถูกร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดดังนี้

(๑) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยกคำร้อง

(๒) ขอให้วินิจฉัยว่า คำร้องของผู้ร้องเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ขาดอายุความ ในการดำเนินคดี

(๓) ขอให้วินิจฉัยว่า คำร้องของผู้ร้องไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะยื่นคำร้องผิดตัว

บุคคล

(๔) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญอนุญาตให้ผู้ถูกร้องนำพยานบุคคลเข้าเบิกความ จำนวน ๓ คน คือ นายพิจิตต รัตตกุล หัวหน้าพรรคถิ่นไทย นายอัสวิน อภัยวงศ์ เลขาธิการพรรค และ นายพรชัย ชาติวากร กรรมการบริหารพรรค

๓. นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องเพิ่มเติม ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ สรุปสาระดังนี้

๓.๑ พรรคถิ่นไทยจัดส่งเอกสารการประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เพื่อแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ พร้อมทั้งการรับรองงบการเงินประจำปี ๒๕๕๓ โดยการรายงานผลงานของกรรมการบริหารพรรคมีหัวข้อตามแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) ซึ่งการดำเนินดังกล่าวได้ดำเนินการเมื่อเลยเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ต่อมาวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ พรรคถิ่นไทยจึงได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามแบบที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด

๓.๒ เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคถิ่นไทยไว้ในทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว ได้จัดส่งคู่มือการปฏิบัติงานของพรรคการเมืองไปให้พรรคถิ่นไทยเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของพรรคการเมือง คู่มือดังกล่าวมีการระบุรายละเอียดวิธีการในการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พร้อมทั้งโทษไว้อย่างชัดเจน

๓.๓ ในคราวประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมืองต่างๆ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งผู้อำนวยการพรรคถิ่นไทยได้เข้าร่วมประชุมด้วย ได้มีการแจ้งเตือนให้ทราบว่า พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นไม่น้อยกว่า ๕๐ วันนับถึงสิ้นปีปฏิทิน ต้องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด

๓.๔ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการจัดสัมมนา ฝึกอบรม และพบกับบุคคลของพรรคการเมือง จัดทำวารสาร คู่มือปฏิบัติงาน พร้อมทั้งให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองต่างๆ อยู่เป็นประจำ ในกรณีของพรรคถิ่นไทยนั้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้เวลาในการตรวจสอบระยะหนึ่งด้วยความรอบคอบ แล้วนำเสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ ซึ่งกรณีนี้นายทะเบียนเห็นชอบเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔

๔. การออกนัยพิจารณาคดีเพื่อฟังคำแถลงของกลุ่มกรณีเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๔

๔.๑ ฝ่ายผู้ร้อง โดยนายชนพันธ์ ศรีสาคร ผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมือง ได้ให้การไว้โดยสรุปได้ ดังนี้

(๑) พรรคถิ่นไทยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ ที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบ ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี พรรคถิ่นไทยได้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคถิ่นไทยในรอบปี ๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้พิจารณาแล้วเห็นว่าพรรคถิ่นไทยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ ซึ่งเป็นเหตุให้ยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) จึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคถิ่นไทย

(๒) เอกสารที่ได้จัดส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทั้ง ๘ ครั้ง ที่ได้ยื่นก่อนสิ้นเดือนมีนาคมเป็นเรื่องปกติธรรมดาของพรรคการเมืองที่จะต้องดำเนินการ ไม่ถือว่าเป็นการส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง การรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองจะต้องทำตามแบบ ท.พ. ๘ ถึงแม้ว่าพรรคถิ่นไทยจะอ้างว่าได้แจ้งรายการดำเนินกิจการของพรรคต่อนายทะเบียนแล้วก็ตาม แต่ได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

(๓) ส่วนในกรณีของการแจ้งเดือนเป็นหนังสือนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ นายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องแจ้งเดือนพรรคการเมืองว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร เพราะถือว่า พรรคการเมืองต้องรู้กฎหมายอยู่แล้ว ถึงแม้ว่าจะมีการออกหนังสือแจ้งเดือนไปให้บางพรรคถือว่าเป็นความบกพร่องของฝ่ายเจ้าหน้าที่ และการแจ้งเดือนดังกล่าวเป็นการบริการของเจ้าหน้าที่เท่านั้น ผู้ถูกร้องไม่สามารถยกขึ้นมากล่าวอ้างทางกฎหมายได้

อย่างไรก็ตามทางสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการแจ้งเดือนให้ทุกพรรคการเมืองที่จะต้องส่งรายงานการดำเนินกิจการพรรคการเมืองให้ทันภายในกำหนดไปแล้ว ในการประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ณ ที่ทำการพรรคไทยรักไทย ซึ่งพรรคถิ่นไทยได้ส่งผู้อำนวยการพรรคและผู้ช่วยผู้อำนวยการรวม ๓ คน เข้าร่วมสัมมนาในครั้งนี้ด้วย

(๔) ส่วนกรณีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อปรากฏว่ามีเหตุตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) ภายใน ๑๕ วันนั้น ให้นับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมือง

ทราบเหตุ ฯ ดังกล่าว เพราะเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมืองว่าได้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองหรือไม่ แล้วจึงทำบันทึกเสนอให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ

๔.๒ ฝ่ายผู้ถูกร้อง โดยนายอัศวิน อภัยวงศ์ นายพรชัย ชาติวากร นายพิทักษ์ สมพงษ์ และนายพิจิตต รัตตกุล หัวหน้าพรรคถิ่นไทย ได้ให้การและแถลงโดยสรุปได้ ดังนี้

(๑) พรรคถิ่นไทยได้ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองจำนวนถึง ๘ ครั้ง รายงานของพรรคเหล่านี้มีลักษณะเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญครบถ้วนตามนัยของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ทางพรรคได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมือง (อ้างว่าได้รับแจ้งทางโทรศัพท์) ว่าเอกสารที่ยื่นไว้ก่อนนั้นยังไม่เรียบร้อยทางพรรคจึงได้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารทั้ง ๘ ครั้งและส่งไปให้นายทะเบียนและได้ดำเนินการเรียบเรียงเสียใหม่แล้ว จึงนำส่งนายทะเบียนเพิ่มเติมในวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และฝ่ายผู้ร้อง คือ นายชนพันธุ์ ศรีสาคร ได้รับในคำให้การว่าเนื่องจากได้ทำแบบรายงานดำเนินงานกิจกรรมของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) นี้มาใช้ จึงมีเนื้อหาสาระสำคัญเช่นเดียวกับรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคทั้ง ๘ ครั้ง ที่ได้ยื่นไว้ก่อนหน้าแล้ว

(๒) นายทะเบียนมิได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและมาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ มิได้ใช้สิทธิใช้อำนาจในการทักท้วงหรือโต้แย้งถึงความบกพร่องของเอกสารรายงานดังกล่าวแต่ประการใด จึงทำให้เข้าใจโดยสุจริตว่าพรรคได้ยื่นรายงานการดำเนินการถูกต้องเรียบร้อย และถือได้ว่านายทะเบียนยอมรับความถูกต้องของเอกสารรายงานนั้น

๕. คำแถลงการณ์ปิดคดีของพรรคถิ่นไทยเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยพรรคถิ่นไทยได้ยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดีเป็นหนังสือ สรุปได้ดังนี้

๕.๑ พรรคถิ่นไทยได้ส่งเอกสารรายงานกิจการต่างๆ รวม ๘ ครั้ง ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ ตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งผู้ร้องได้รับไว้ถูกต้องแล้ว และผู้ร้องมิได้ทักท้วงแต่อย่างใดทำให้ผู้ถูกร้องเข้าใจโดยสุจริตว่า ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายและวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดแล้ว อีกทั้งเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกร้องได้รับการประสานงานจากเจ้าหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งถือเป็นตัวแทนของผู้ร้อง (ตามที่ได้ยอมรับต่อศาลเมื่อมาเบิกความเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๔) ว่าเอกสารของพรรคที่ได้ยื่นภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ นั้น ยังไม่เรียบร้อยขอให้ดำเนินการให้เรียบร้อยผู้ถูกร้องจึงรีบตรวจสอบเอกสารที่ยื่นไปแล้ว พบว่าเอกสารดังกล่าวมีสาระสำคัญครบถ้วนตามที่กฎหมาย

กำหนดแต่มีได้แยกหมวดหมู่ให้ชัดเจน จึงเรียบเรียงเสียใหม่ให้ครบถ้วนเป็นหมวดหมู่แล้วส่งมอบให้กับผู้ร้องเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ โดยนายชนพันธุ์ ศรีสาคร ผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติได้เบิกความถามค้านที่ศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๔ ยอมรับว่าเป็นแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) ไม่จำเป็นจะต้องรายงานให้ขึ้นไปตามแบบอย่างเคร่งครัด แต่ขอให้มีการสำคัญที่ทำให้เข้าใจการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินเท่านั้นก็เพียงพอแล้ว

๕.๒ การยื่นคำร้องของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญล่วงเลยเกินระยะเวลา ๑๕ วัน ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ อีกทั้งเป็นคำร้องที่ร้องผิดวัตถุประสงค์ ตามนัยมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๖. คำแถลงการณ์ปิดคดีของนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ โดยนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ สรุปได้ดังนี้

๖.๑ ตามที่ผู้ถูกร้องได้อ้างการส่งเอกสารต่อศาลรัฐธรรมนูญตามหมาย ล. ๑ - ๘ ขึ้นต่อสู้ว่าเป็นการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคถิ่นไทยตามมาตรา ๓๕ นั้น ผู้ร้องเห็นว่าเป็นความเข้าใจคลาดเคลื่อนของผู้ถูกร้องเอง เพราะเอกสารดังกล่าวเป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลาของการดำเนินการในแต่ละเรื่องแตกต่างกันออกไป จึงเห็นได้ว่าเอกสารหมาย ล. ๑ - ๘ ที่ผู้ถูกร้องส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเอกสารที่ผู้ถูกร้องยื่นประกอบเรื่องที่ขอให้นายทะเบียนพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่กำหนดไว้ในแต่ละเรื่องซึ่งได้รับการพิจารณาไปแล้ว ไม่ใช่เป็นการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาตามความหมายและองค์ประกอบของความในมาตรา ๓๕

๖.๒ ประเด็นที่ผู้ถูกร้องยกขึ้นต่อสู้เกี่ยวกับการแจ้งเตือนจากนายทะเบียนพรรคการเมืองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ กรณีมีคำสั่งให้ยุบพรรคนิติมหาชนความว่า “.... เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ๗ มิได้กำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่เตือนหัวหน้าพรรคการเมืองให้จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการดังกล่าว” แต่อย่างไรก็ตามสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยแจ้งเตือนพรรคถิ่นไทยในคราวประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมือง ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ณ อาคารชินวัตร ๓ โดยมีนายประเสริฐ ลิ้มประเสริฐ ผู้อำนวยการพรรค นายคมชาญ หทัยลักษณ์

และนายกิติภณ พงศ์พิทยา ผู้ช่วยผู้อำนวยการพรรคถิ่นไทยเข้าร่วมประชุมดังกล่าวปรากฏตามสำเนารายงานการประชุมข้อ ๓.๓ และต่อมาได้มีการรับรองรายงานการประชุมดังกล่าว เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ อนึ่ง พรรคถิ่นไทยเป็นเจ้าภาพในการประชุมครั้งนี้

๖.๓ การที่เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งรับเรื่องดังกล่าวไว้จึงไม่ใช่เป็นการรับเรื่องในฐานะผู้มีอำนาจทำการแทนนายทะเบียนพรรคการเมืองตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๒๖ - ๒๒๗/๒๕๐๕, ๑๐๐๘/๒๕๒๒ และ ๒๕๕๖/๒๕๓๘ และตามบทบัญญัติมาตรา ๖๕ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “นับแต่ความปรากฏต่อนายทะเบียน” ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติในมาตรา ๑๔ วรรคสาม ที่กำหนดว่า “นับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับคำขอ” หรือมาตรา ๑๕ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “นับแต่วันที่ได้รับเอกสาร” หรือมาตรา ๑๗ ที่กำหนด “นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง” การที่ผู้ถูกร้องต่อสู้ว่าอายุความน่าจะเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ หรือน่าจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ หรือวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนขาดความแน่นอนปราศจากเหตุผลสนับสนุน จึงเป็นข้อต่อสู้ที่เลื่อนลอย

๖.๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในการดำเนินกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ดังนั้น คำร้องขอให้ยุบพรรคถิ่นไทยที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ระบุชื่อนายพิจิตต์ รัตตกุล ในฐานะเป็นหัวหน้าพรรคถิ่นไทย ซึ่งเป็นไปตามความในมาตรา ๓๕ ที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคถิ่นไทยและแจ้งให้นายทะเบียนทราบ จึงเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายไม่ทำให้ผู้ถูกร้องเข้าใจเป็นอย่างอื่น

ข้อกฎหมาย

๑. มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้มีการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ดังนี้

“ให้หัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบ ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน”

เห็นได้ว่ามาตรา ๓๕ กำหนดเงื่อนไขให้หัวหน้าพรรคเป็นผู้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี โดย

- ๑) ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง
- ๒) ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และ
- ๓) แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี
- ๔) เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ

๒. มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า

“พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน
- (๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕
- (๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง
- (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือ

มาตรา ๖๒

“เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

“ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง แม้มีเหตุการณ์อันเป็นเหตุให้เลิกหรือยุบพรรคการเมือง พรรคการเมืองนั้นก็หาได้เลิกหรือยุบในทันทีไม่ หากแต่ยังมีขั้นตอนที่นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณา หรือยุบพรรคการเมืองนั้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

มาตรา ๖๕ วรรคสอง บัญญัติเป็นเงื่อนไขไว้ว่าเมื่อมีเหตุต่างๆ (เช่น ไม่ทำตามมาตรา ๓๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าว คือ ไม่ได้ทำรายงาน ฯ ๑) ให้ถูกต้องตามความจริง ๒) ไม่ทำตามแบบ ๓) ไม่แจ้งภายในกำหนด เกิดขึ้นให้ยุบพรรคได้

ข้อพิจารณาในการบังคับใช้ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ในการบังคับใช้กฎหมายของศาลนั้น เห็นว่าศาลจะต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์และปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ด้วย ดังนี้

๑. หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คือ

๑) การปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา ๒)
๒) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย (มาตรา ๓)
๓) การปกครองในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การที่ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ จึงเป็นระบอบการปกครองที่ถือว่าเป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ฉะนั้นจึงเป็นระบอบที่ยึดมั่นในหลักมนุษยธรรม (Humanitarian Principle) เคารพศักดิ์ศรีและสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ (มาตรา ๔) ระบอบประชาธิปไตยจึงแตกต่างกับระบอบเผด็จการทรราชย์หรืออิตาลีประชาธิปไตยทุกรูปแบบ หรืออำมาตยาธิปไตย (Bureaucracy) ของระบบอิตาลีโดยสิ้นเชิง

๔) รัฐธรรมนูญมีหลักการให้การเมืองเป็นของพลเมือง (ดูพระราชปรารภในรัฐธรรมนูญ)

๕) รัฐธรรมนูญส่งเสริมให้ประชาชนรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น (มาตรา ๔๗)

๖) รัฐธรรมนูญส่งเสริมให้ประชาชนจัดตั้งและจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย (มาตรา ๓๒๘ (๒)) แต่เมื่อจัดแจ้งการจัดตั้งต้องดำเนินกิจการต่างๆ ให้สามารถเป็นพรรคการเมืองที่มีรากฐานมั่นคงตามสมควร (ตามเงื่อนไขในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง) โดยรัฐจะให้การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคและสนับสนุนทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นๆ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๔) (๕))

๗) ไม่มีที่ใดในรัฐธรรมนูญที่ต้องการยุบเลิกพรรคโดยปราศจากเหตุผลสำคัญ ดังจะเห็นว่าแม้พรรคจะไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเลย ก็ไม่เป็นเหตุให้ยุบเลิกพรรคได้ (มาตรา ๓๒๘ (๒))

๒. การยุบเลิกพรรค น่าจะต้องทำเมื่อมีเหตุร้ายแรง

เช่น ถ้าเพียงแต่พรรคจัดองค์กรภายในดำเนินกิจการหรือมีข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจเพียงสั่งให้ยกเลิกมติหรือข้อบังคับเท่านั้น ห้ามมีอำนาจสั่งยุบพรรคไม่ (มาตรา ๔๗) แต่ถ้าพรรคการเมืองใช้สิทธิหรือเสรีภาพเกินขอบเขตเพื่อล้มล้างการปกครอง ฯ หรือให้ได้มาซึ่งอำนาจในการ

ปกครองนอกวิถีทางประชาธิปไตย ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังคงสั่งให้เลิกการกระทำดังกล่าวก่อนจะสั่งยุบพรรคได้ (มาตรา ๖๓) ส่วนการบริหารภายในหากมีข้อบกพร่องอย่างอื่น รัฐธรรมนูญไม่ได้ถือเป็นสาเหตุสำคัญจึงไม่บัญญัติไว้ แต่ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะสืบสวนสอบสวนแล้วชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นของพรรคการเมืองได้ตามมาตรา ๑๕๕ (๓) หรือให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ซึ่งการบัญญัติข้อจำกัดในประเด็นต่างๆ นอกจากที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ ต้องถือว่าเป็นอนุบัญญัติชั้นรองลงไป ที่ควรถือว่ามีความสำคัญน้อย

ในชั้นนี้มีข้อสังเกต ดังนี้

๒.๑ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บางมาตราก็มีเหตุผลดีแต่บางมาตรามีเหตุผลด้อยและมีน้ำหนักน้อย ทั้งบางมาตรากลับไปมอบอำนาจให้นายทะเบียนพรรคการเมืองออกระเบียบข้อบังคับตัวเอง ซึ่งอาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ได้ (ซึ่งจะทำให้ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖) เช่น มาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้พรรคต้องมีสมาชิก ๕,๐๐๐ คน และสาขาพรรคอย่างน้อย ๔ สาขา ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรค นับว่ามีเหตุผลดี เพราะถ้าไม่มีสมาชิกและมีสาขาเพียงเท่านั้นก็คงจะเป็นพรรคที่มั่นคงต่อไปไม่ได้ ส่วนมาตรา ๓๕ กำหนดให้ทำรายงานประจำปี ตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด กลายเป็นการมอบอำนาจให้นายทะเบียนกำหนดได้ตามอำเภอใจ และอาจเกิดความบกพร่องผิดพลาดในการบริหารงานภายในของสำนักกิจการพรรคการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ผลร้ายกลับไปตกแก่พรรคการเมืองและประชาชน

๒.๒ ในเมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๓) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ “สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสอง” ซึ่งรวมถึงกฎหมายพรรคการเมืองด้วย ทำไมนายทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตำแหน่งจึงไม่ใช่ผู้ทางนี้ในการพิจารณาข้อโต้แย้งของพรรคการเมือง แต่กลับนำมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๕ ของกฎหมายพรรคการเมือง อันเป็นกฎหมายที่ต่ำศักดิ์กว่า และมาตรา ๖๕ และมาตรา ๓๕ นี้เองก็มีลักษณะปิดปากศาลรัฐธรรมนูญให้สั่งยุบพรรคเมื่อพรรคไม่ดำเนินการตามวิธีการที่นายทะเบียน (คนเดียว) กำหนดอันเป็นข้อบังคับระดับต่ำลงไปกว่ากฎหมายพรรคการเมืองเสียอีก

๓. การกำหนดโทษ ตามกฎหมายพรรคการเมืองมีความเหลื่อมล้ำกันมาก เช่น

๓.๑ กรณีมีสมาชิกไม่ครบ เมื่อหาสมาชิกได้ไม่ถึง ๕,๐๐๐ คน ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคจะถูกยุบได้ตามมาตรา ๖๕ (๕) โทษอย่างอื่นไม่มี (โทษเดียวกับการตั้งสาขาพรรคได้ไม่ครบ ๔ สาขา)

๓.๒ รายงานการตั้งสาขาพรรค ถ้าตั้งสาขาพรรคแล้วมิได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสิบห้าวัน หัวหน้าพรรคจะถูกปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทและปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรา ๗๖ (ฉะนั้นถ้าพรรคใดทยอยตั้งสาขามากซึ่งเป็นผลดีกลับมีโอกาสถูกลงโทษมากจึงน่าจะขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๔) ที่ให้รัฐสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรค)

๓.๓ รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน หัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำรายงาน ๗ ดังกล่าว (๑) ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง (๒) ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และ (๓) แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี และหากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามนี้ จะได้รับโทษ ดังนี้

(๑) ถูกยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ (๕) ทำให้สมาชิกทั่วไปของพรรคถูกกระทบกระเทือน

(๒) ผู้เคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปจะขอตั้งพรรคการเมืองใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง (ใดๆ) หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ เป็นเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไปตามมาตรา ๖๕

(๓) หัวหน้าพรรคถูกปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทตามมาตรา ๘๐

(๔) สมาชิกของพรรคที่ถูกยุบที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไปเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นภายใน ๖๐ วัน มิฉะนั้นจะขาดจากสมาชิกภาพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๕)

(๕) ทรัพย์สินที่เหลืออยู่หลังการชำระบัญชีของพรรคการเมืองที่ถูกยุบให้ตกเป็นของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ถ้าข้อบังคับพรรคมิได้ระบุไว้ว่าให้โอนแก่องค์การสาธารณกุศลตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง (ทั้งนี้ไม่ได้ยกเว้นพรรคที่มีได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเลย ซึ่งอาจจะมีปัญหาความชอบธรรมเกิดขึ้น)

จะเห็นได้ว่าการกำหนดโทษการส่งรายงาน ๗ ไม่ถูกต้องตามวิธีการและภายในกำหนด มีโทษสูงไปถึงสมาชิก ๗ หัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารทุกคน และเป็นโทษสูงกว่าการมีสมาชิกและสาขาพรรคน้อยกว่าเกณฑ์เสียอีกทั้งที่คุณสมบัติทั้ง ๒ ข้อนี้มีความสำคัญมากที่จะประกันความมั่นคงยั่งยืนของพรรค น่าจะถือว่าเป็นการวางระดับโทษที่ไม่เหมาะสมขัดกับหลักนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่ว่า โทษจะต้องมีส่วนกับความผิด

๔. ขอบเขตอำนาจวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๕ (๕) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๖๕ วรรคแรก ข้อ ๕ มีสาระสำคัญว่า พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุตามข้อ (๕) คือ ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒

มาตรา ๖๕ วรรคสอง มีความว่า เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุในข้อ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏแต่นายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

มาตรา ๓๕ มีความว่าให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (๑) ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง (๒) ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และ (๓) แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ

ข้อพิจารณาตามมาตรา ๓๕ ที่ศาลรัฐธรรมนูญควรวิเคราะห์ คือ

๑) ต้องพิจารณาว่ารายงาน ฯ “ถูกต้องตามความเป็นจริง” ด้วยหรือไม่ เพราะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๒) ต้องพิจารณา “วิธีการที่นายทะเบียนกำหนด” หรือไม่ เพราะมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ในกรณีที่ ๔/๒๕๕๒ (ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒) หรือ

๓) ศาลควรพิจารณาเฉพาะประเด็นว่า “หัวหน้าพรรคได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี” หรือไม่เท่านั้น เพราะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

กรณีนี้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะวินิจฉัยทั้ง ๓ ข้อ เพราะข้อ ๑) และข้อ ๓) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ส่วนข้อ ๒ “วิธีการที่นายทะเบียนกำหนด” ซึ่งจัดทำเป็นประกาศและแบบรายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) นั้นมีลักษณะเป็น “ข้อบังคับ” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะต้องวินิจฉัยว่า ประกาศและแบบ ท.พ. ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๘ หรือไม่

๕. วิธีการที่นายทะเบียนกำหนดตามมาตรา ๓๕ ของกฎหมายพรรคการเมือง

เท่าที่ปรากฏแก่ศาลรัฐธรรมนูญ ทราบว่านายทะเบียนได้ออก “ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่องวิธีการรายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง” เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

มีข้อความเพียง ๒ ข้อ ซึ่งมีสาระสำคัญซ้ำกับมาตรา ๓๕ ของกฎหมายพรรคการเมืองทุกประการ โดยมีข้อความเพิ่มเติมในวรรคสองของข้อ ๑ ว่า รายงาน ฯ ตามวรรคหนึ่ง “อย่างน้อยต้องมีรายการตามที่กำหนดไว้ในแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองท้ายประกาศนี้” คือ แบบ ท.พ. ๘

ในชั้นนี้ขอให้สังเกตว่า การที่ระบุว่ารายงาน ฯ ต้องมีรายการอย่างน้อยตามแบบ ท.พ. ๘ ซึ่งหมายความว่าแบบรายงานนี้将有ความยืดหยุ่นพอสมควร เพราะในแบบรายงานมีช่องว่างให้กรอกข้อความในแต่ละเรื่องเพียงเล็กน้อย ถ้าพรรคมีกิจกรรมมากจะไม่มีเนื้อที่เพียงพอและปรากฏจากคำชี้แจงของผู้ร้องและผู้ถูกร้องรับกันว่า แบบ ท.พ. ๘ นี้ พรรคต่างๆ นำไปใช้บ้างไม่ใช้บ้างตราบใดที่มีหัวข้อรายงานให้ครบเป็นอย่างน้อยก็ถือว่าใช้ได้แล้ว

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า ประกาศของนายทะเบียนในเรื่องนี้มีลักษณะเป็นคำสั่งให้พรรคการเมืองปฏิบัติฝ่ายเดียว ไม่ระบุว่าสำนักงานของนายทะเบียนพรรคจะต้องทำอะไรบ้างอันเป็นการทำงานในแบบอำนาจขัติปไตยที่ข้าราชการเป็นใหญ่คอยบงการประชาชนโดยไม่แจ้งว่าฝ่ายรัฐเองจะจัดบริการอย่างไรจะต้องรับผิดชอบเพียงใด จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก เช่น

๕.๑ มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า นอกจากพรรคต้องส่งรายงานภายในกำหนดก็จริงแต่ถ้าไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงก็ต้องถูกดำเนินการสั่งยุบพรรคตามความในมาตรา ๖๕ (๕) ซึ่งสอดคล้องกับความในมาตรา ๘๐ ที่ว่า “หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท”

นั่นก็คือ ถ้าส่งรายงาน ฯ มาแต่ไม่ถูกต้องก็ไม่มีโอกาสที่จะแก้ไขเพิ่มเติมอีกในภายหลัง ดังนั้น คำชี้แจงของฝ่ายนายทะเบียน ฯ ที่ว่ารายงานฉบับใดไม่ถูกต้องสมบูรณ์ก็ให้นำไปแก้ไขปรับปรุงใหม่ได้ (รวมทั้งที่ยอมรับรายงาน ฯ ของพรรคอื่นไทย เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕) จึงขัดกับมาตรา ๓๕ ในทางตรงข้ามนายทะเบียนต้องถือว่าพรรคทำความผิดที่ต้องดำเนินคดีเพื่อลงโทษตามมาตรา ๘๐ ด้วย

๕.๒ วิธีการที่นายทะเบียนกำหนดมีความบกพร่องทางการบริหารหลายประการ เพราะถ้าจะปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ ให้เกิดประสิทธิผล (ตามเจตนารมณ์ชัดแจ้งของมาตรานี้ คือ ประกาศให้สาธารณชนทราบ) นายทะเบียนต้องกำหนดวิธีปฏิบัติต่างๆ ดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อสิ้นปีปฏิทินเจ้าหน้าที่จะต้องเตรียมพร้อมที่จะรับรายงาน ฯ จากพรรคต่างๆ ในระหว่างวันที่ ๑ มกราคม ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม

(๒) เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับรายงาน ฯ จากพรรคใด ก็ต้องตรวจสอบความถูกต้องว่า พรรคนั้นได้กรอกรายการอย่างน้อยครบตามที่กำหนดไว้ในแบบ ท.พ. ๘ หรือไม่ หากไม่สมบูรณ์ต้องให้พรรคนำไปแก้ไข พร้อมทั้งเตือนว่าถ้าทำรายงานไม่ถูกต้องจะถูกยุบพรรคและหรือถูกฟ้องเรียกค่าปรับ อย่างไรก็ตามหนึ่งหรือทั้งสองอย่าง (ดูข้อ ๕.๔ (๒))

(๓) ในช่วงเดือนมีนาคม เจ้าหน้าที่ต้องสำรวจดูว่าพรรคการเมืองใดส่งรายงาน ฯ แล้วพรรคใดยังไม่ได้ส่ง ก็ควรจะเตือนไป เพราะการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ จะมีผลร้ายแรงมาก ข้อต่อสู้ของฝ่ายนายทะเบียนว่า กฎหมายไม่บังคับให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องคอยเตือนนั้นเป็นการทำงานตามระบอบอำมาตยาธิปไตย อัตตาธิปไตย (Autocratic) (Bureaucracy) ที่ข้าราชการอยู่เหนือประชาชน คอยสั่งการ ออกข้อบังคับและจับผิดประชาชน ไม่ใช่ระบบราชการในระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพสะดวกแก่ผู้รับบริการ (Service oriented public service)

การจัดประชุมผู้อำนวยการพรรคต่างๆ ในเดือนมีนาคม ๒๕๕๕ เป็นบริการที่ควรจัดทำจึงถูกต้องแล้วแต่ยังไม่เพียงพอ

การที่เจ้าหน้าที่ของสำนักกิจการพรรคการเมืองติดต่อเตือน ๓๕ พรรคให้ส่งรายงาน ฯ เป็นสิ่งที่ถูกต้อง ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีหน้าที่ติดต่อกับพรรคหรือมีหน้าที่ประสานงานโดยไม่มีเจตนาลำเอียงช่วยบางพรรค แต่พยายามจะจับผิดบางพรรค จึงไม่ควรถูกลงโทษดังที่ฝ่ายนายทะเบียนพรรคได้ชี้แจงมา เพราะจะเป็นการทำลายความพยายามจะจัดบริการให้แก่พรรคต่างๆ

เมื่อรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์สนับสนุนพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ของสำนักงานกิจการพรรคการเมืองก็ชอบที่จะมีการประสานงานโดยใกล้ชิดกับพรรคต่างๆ ตลอดเวลา เพื่อช่วยเหลือแนะนำและสนับสนุน ไม่คอยแต่จะจับผิด

(๔) ในช่วงเดือนมีนาคม เจ้าหน้าที่ต้องรายงานให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองทราบเป็นระยะๆ ว่ามีพรรคใดส่งรายงาน ฯ แล้วพรรคใดยังไม่ส่ง

(๕) เพื่อให้การบังคับใช้มาตรา ๓๕ มีประสิทธิผล เมื่อถึงวันที่ ๑ เมษายน เจ้าหน้าที่ต้องรายงานให้นายทะเบียนทราบเป็น ๓ กรณี คือ

(ก) พรรคใดยังไม่ได้ส่งรายงาน ฯ ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม และให้เริ่มดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วัน (คือ ๑๕ เมษายน) ตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๕ วรรคสอง ทั้งนี้เพราะมาตรา ๓๕ กำหนดให้หัวหน้าพรรคจัดทำรายงาน ฯ มาแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม ไม่ใช่ให้หัวหน้าพรรคมาขึ้นรายงาน ฯ ต่อสำนักงานกิจการพรรคการเมืองแล้วเจ้าหน้าที่จะนำเสนอนายทะเบียนเมื่อใดก็ได้ โดยอ้างมาตรา ๖๕ วรรคสอง ที่ว่า “ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน....” การที่เจ้าหน้าที่นำรายงาน ฯ ของพรรคเสนอนายทะเบียนล่าช้าย่อมถือได้ว่าเป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ไม่ใช่ของพรรคการเมืองอยู่แล้ว มีหน้าซ้ำเมื่อบางพรรคนำมาส่งภายหลังหรือแก้ไขให้ถูกต้องหลังกำหนดเจ้าหน้าที่ก็รับไว้จะให้พรรคเข้าใจว่าอย่างไร

กรณีการไม่ส่งรายงาน ฯ เลข นายทะเบียนย่อมอยู่ในฐานะที่จะรับรู้ได้โดยเร็ว

(ข) พรรคใดได้ส่งรายงาน ฯ ภายในกำหนดและเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบความถูกต้องตามความเป็นจริงเรียบร้อยแล้ว

(ค) พรรคใดได้ส่งรายงาน ฯ ภายในกำหนด แต่เจ้าหน้าที่ยังไม่ได้ตรวจสอบความถูกต้องตามความเป็นจริง ซึ่งจะต้องติดตามนำเสนอนายทะเบียนต่อไปว่ารายงานถูกต้องหรือไม่ ถ้าไม่ถูกต้องก็ต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง และ/หรือมาตรา ๘๐ ต่อไปภายหลังกรณีเช่นนี้บทบัญญัติที่ว่า “ความปรากฏต่อนายทะเบียน” จึงนำมาใช้ได้

๕.๓ เจตนารมณ์ชัดแจ้งของมาตรา ๓๕ คือ เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เห็นได้ว่าวิธีการที่นายทะเบียน ฯ กำหนดขึ้นจะไม่นำไปสู่วัตถุประสงค์ของมาตรานี้ คือ เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบเหตุที่กฎหมายพรรคการเมืองบัญญัติมาตรา ๓๕ ขึ้นก็เพื่อให้พรรคการเมืองต่างๆ เสนอรายงาน ฯ ภายในเดือนมีนาคม เพื่อให้นายทะเบียนตรวจสอบว่าพรรคใดดำเนินการได้เรียบร้อยถูกต้องในด้านต่างๆ เช่น ด้านนโยบาย ด้านการจัดกิจกรรมและด้านการใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐ และเงินอื่นๆ เพียงใด เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ จะได้เลือกให้ความไว้วางใจต่อพรรคที่ดีต่อไปตามเป้าหมายนี้หมายความว่าทุกพรรคต้องส่งรายงาน ฯ ที่ถูกต้องภายในกำหนด เพื่อจะได้รวบรวมนำมาเสนอพร้อมกัน จึงยังเห็นได้ชัดว่านายทะเบียนต้องรีบดำเนินการร้องต่อศาลให้ยุบพรรคที่ควรยุบและประกาศผลงานของพรรคที่ยังคงยืนหยัดอยู่ได้โดยไม่ชักช้า จึงสอดคล้องกับเหตุผลว่าต้องส่งรายงาน ฯ ที่สมบูรณ์ถูกต้องไม่ต้องรอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก จึงเห็นได้ชัดว่าสำนักกิจการพรรคการเมืองไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของมาตรานี้ และไม่มีการช่วยให้พรรคต่างๆ ได้ส่งรายงาน ฯ ที่ถูกต้องมาก่อนสิ้นเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อนำไปประกาศพร้อมกัน

๕.๔ กำหนดระยะเวลาที่นายทะเบียนพรรคการเมืองจะใช้ในการดำเนินการตรวจสอบและร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญและประกาศให้สาธารณชนทราบ

ระยะเวลาตามมาตรา ๓๕ ประกอบด้วยระยะเวลาต่างๆ ดังนี้

(๑) พรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งเกินกว่า ๕๐ วันจะต้องยื่นรายงานดำเนินการ ฯ ในรอบปีปฏิทิน คือ ต้องยื่นภายในระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ของปีถัดไป

(๒) เจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบความถูกต้องตามความเป็นจริง และเสนอนายทะเบียนทราบโดยเร็วหากไม่ถูกต้องอาจเปิดโอกาสพิจารณาแก้ไขได้ ทั้งนี้พรรคต้องส่งรายงานฉบับที่ถูกต้องภายใน ๓๑ มีนาคม

ถ้ากระบวนการตรวจสอบล่าช้า หรือความมาปรากฏในภายหลัง (หลังจากวันที่ ๓๑ มีนาคม) ว่ามีความไม่ถูกต้องเกิดขึ้น นายทะเบียนชอบที่จะยกขึ้นมาดำเนินการฟ้องร้องตามมาตรา ๘๐ (โทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท) โดยไม่ต้องดำเนินการร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรค เพราะไม่ครบองค์ประกอบของความผิดทั้ง ๒ ประการในเมื่อหัวหน้าพรรคได้ยื่นรายงานภายในกำหนดแล้ว เพียงแต่รายการไม่ถูกต้อง

(๓) การดำเนินการร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ ต้องทำภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน ส่วนการเริ่มต้นนับวันที่จะดำเนินการฟ้องร้องนั้น ควรถือเอาวันที่ ๑ เมษายน เพราะเจ้าหน้าที่จะทราบได้ทันทีเมื่อสิ้นวันที่ ๓๑ มีนาคม ว่า พรรคใดยังไม่ได้ส่งรายงาน ฯ บ้าง ทั้งนี้ต้องถือว่าเมื่อกำหนดให้พรรคมีหน้าที่ต้องยื่นต่อนายทะเบียน (ไม่ใช่สำนักกิจการพรรคการเมือง) ภายในสิ้นเดือนมีนาคม ก็ย่อมหมายความว่า เจ้าหน้าที่ต้องรีบนำเสนอต่อนายทะเบียน โดยเร็ว ในกรณีที่พรรคไม่ได้ยื่นรายงาน ฯ เป็นกรณีปรากฏชัดเจนง่ายต่อการตรวจสอบ จึงไม่มีเหตุผลใดๆ ที่เจ้าหน้าที่จะไม่แจ้งให้นายทะเบียนภายใน ๑ - ๒ วัน ซึ่งนายทะเบียนจะมีเวลาพอจะร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายในสิบห้าวัน

ถ้านายทะเบียนไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายใน ๑๕ เมษายน ก็ควรถือว่าผิดเงื่อนไขเวลาไม่สามารถนำเรื่องร้องต่อศาลได้ในปีนั้น แต่ไม่ได้ห้ามมิให้ดำเนินตามมาตรา ๘๐ ซึ่งมีอายุความยาวกว่าและไม่ห้ามนายทะเบียนจะพิจารณาขอยุบพรรคในปีต่อไป

กรณีเช่นนี้จะไม่เกิดผลเสียหายร้ายแรงแต่อย่างใด เช่น ถ้านายทะเบียน ฯ ไม่ส่งคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ เมษายน ๒๕๕๔ ก็หมายความว่าพรรค ฯ ที่ไม่ส่งรายงาน หรือส่งรายงานไม่ถูกต้องก็ไม่ถูกยุบไปภายในปี ๒๕๕๔ แต่เพราะขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญกำลังพิจารณาคดีของพรรคถิ่นไทยอยู่นั้นเวลาก็ได้ล่วงเลยมาจนสิ้นปี ๒๕๕๔ แล้ว การสั่งยุบพรรคถ้าจะเกิดขึ้น ก็จะเป็นภายใน ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นเวลาที่พรรคถิ่นไทย (และพรรคอื่นๆ ที่ถูกร้องภายในปี ๒๕๕๓) จะต้องส่งรายงาน ฯ ของปี ๒๕๕๔ ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๕ อยู่แล้ว เมื่อยังไม่ถูกสั่งยุบก็แสดงว่าพรรคเหล่านั้นยังคงดำรงอยู่ตลอดปี ๒๕๕๔ นายทะเบียนยังมีโอกาสจะตรวจสอบผลการดำเนินการรวมพรรคเหล่านั้นได้ หากไม่ถูกต้องก็สามารถนำมาร้องศาลได้ภายใน ๑๕ เมษายน ๒๕๕๕

(๔) การประกาศให้สาธารณชนทราบ ตามมาตรา ๓๕ น่าจะหมายถึงการที่นายทะเบียน ฯ ต้องรีบประมวลผลการดำเนินกิจการของพรรคต่างๆ ทุกพรรค เสนอต่อสาธารณชน โดยเร็ว ซึ่งก็ควรจะอยู่ภายในปีนั้น (รายงานของพรรคปี ๒๕๕๓ ควรเผยแพร่ภายในปี ๒๕๕๔) มิฉะนั้นก็ไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะในการเลือกสนับสนุนพรรคที่มีผลงานดี รวมทั้งตรวจสอบการใช้เงินอุดหนุนด้วย

๕.๕ วิธีการรายงานการดำเนินการตามที่นายทะเบียนกำหนด

กฎหมายพรรคการเมืองได้กำหนดให้พรรคการเมืองส่งรายงานต่างๆ ต่อนายทะเบียนหลายเรื่อง เช่น (๑) มาตรา ๓๐ ให้แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคภายใน ๑๕ วัน (๒) มาตรา ๓๓ เมื่อเปลี่ยนแปลงนโยบาย ข้อบังคับหรือรายการตามมาตรา ๑๓ ให้แจ้งภายใน ๓๐ วัน (๓) มาตรา ๓๔ วรรคสอง ให้แจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มหรือลดลงในรอบปีปฏิทินภายในเดือนมกราคมของทุกปี การที่พรรคการเมืองต้องส่งรายงานต่างๆ มาให้นายทะเบียนทราบมาตลอดปี ดังกรณีพรรคถิ่นไทยอ้างว่าได้ส่งมาแล้วถึง ๑๐ ครั้ง โดยนายทะเบียนและเจ้าหน้าที่มิได้ทักท้วงจะเป็นเหตุอันควรรับฟังได้หรือไม่ว่าพรรคเข้าใจว่าได้ส่งรายงานการดำเนินการ ๑ ให้แล้ว

เมื่อพิจารณาจากแบบรายงานกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) ปรากฏว่าประกอบด้วยหัวข้อ ดังต่อไปนี้

- ๑) การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายพรรค
- ๒) การประชุมต่างๆ ตามข้อบังคับพรรค
- ๓) การดำเนินการของพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของกฎหมาย
- ๔) การให้ความรู้ในทางการเมืองและเรื่องอื่นๆ แก่สมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไป
- ๕) สถานะทางการเงินของพรรคในรอบปีที่รายงาน
- ๖) ทรัพย์สินและหนี้สินของพรรค
- ๗) การดำเนินการอื่นๆ ของพรรค

เมื่อดูจากเอกสารต่างๆ ที่พรรคถิ่นไทยทยอยนำเสนอให้นายทะเบียน ๑ แล้วจะเห็นได้ว่าได้ครอบคลุมหัวข้อต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแบบ ท.พ. ๘ และยังมีรายงานส่วนเกินอีกด้วย ยกเว้นข้อ ๕.๑.๓ ของแบบ ท.พ. ๘ ที่ให้รายงานการรับเงินจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งพรรคถิ่นไทยมิได้รับเงินอุดหนุนใดๆ จากนายทะเบียน ๑ จึงขาดไปเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับรายรับรายจ่ายของพรรคเป็นสำคัญ

ประกอบกับพรรคถิ่นไทยได้รับการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของสำนักกิจการพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ให้แก้ไขเพิ่มเติมรายงาน ๑ ให้ถูกต้อง พรรค ๑ จึงได้นำมาแก้ไขและส่งให้สำนักงานกิจการพรรคการเมืองตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤษภาคม แล้ว เมื่อเห็นสำนักกิจการพรรคการเมืองยอมรับการแก้ไขเพิ่มเติม เช่นเดียวกับกรณีของพรรคอื่นๆ จึงไม่น่าจะถือว่าเป็นความผิด ในกรณีที่มีโทษร้ายแรงดังกล่าวแล้ว

เมื่อพรรคถิ่นไทยได้ทยอยส่งรายงานต่าง ๆ มาถึงนายทะเบียนพรรคการเมืองจนถึงขนาดเกินความต้องการและขอคืนไปแล้วจะมีประโยชน์ใดที่พรรคมีเจตนาฝ่าฝืนไม่ส่งรายงาน ฯ ประจำปีอีก นอกจากจะเป็นความหลงลืมอันเป็นธรรมชาติมนุษย์ที่รัฐควรให้อภัยเมื่อไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ดังภาษิตว่า “To forgive is God, to forget is human”

ถ้าจะถือว่าเป็นความบกพร่องก็ต้องถือว่าเป็นความบกพร่องของทั้งสองฝ่าย

ประกอบกับช่วง พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นช่วงแรกที่ได้นำกฎหมายพรรคการเมืองมาใช้ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑) และพรรคหลายพรรคก็เพื่อก่อตั้งขึ้นมาไม่ครบปี เมื่อสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังนั้นนายทะเบียน ฯ จึงน่าจะกำหนดวิธีการส่งรายงานในลักษณะผ่อนปรนอะลุ่มอล่วยบ้างตามหลักมนุษยธรรม (Humanitarian Doctrine) และหลักโอกาสชัดเจนสุดท้าย (Last Clear Chance) ซึ่งสำนักงานนายทะเบียน ฯ ได้ผ่อนปรนให้แก่ ๓๕ พรรคด้วยการเตือนย้ำก่อนครบกำหนด และการยอมรับว่าพรรคไม่ต้องกรอกรายการลงในแบบ ท.พ. ๘ เสมอไป เพียงแต่ขอให้มียุทธศาสตร์ใหญ่ครบถ้วนก่อนถึงกำหนดรวมทั้งการให้โอกาสแก้ไขเพิ่มเติมหลังจากที่ครบกำหนดส่งรายงานแล้วเพื่อให้เกิดระบอบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพมีสัมผัสแห่งมนุษย์ (Human Touch) ดังรายละเอียดข้างล่างนี้

หลักมนุษยธรรมตามรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย

ก. เหตุผลของการใช้หลักมนุษยธรรม

ระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในโลกนี้ก็เพราะมนุษย์เห็นว่าการปกครองระบอบอื่น เช่น สมบูรณาญาสิทธิราช เทวสิทธิราชย์ อภิชนาธิปไตย คณาธิปไตย ในรูปแบบต่าง ๆ นั้นเป็นการปกครองตามความอำเภอใจของผู้มีอำนาจไม่ว่าจะเป็นเผด็จการรูปใด ๆ ก็เป็นอธิตาธิปไตย คือ ตัวเองเป็นใหญ่ทั้งสิ้น ซึ่งหมายความว่าประชาชนพลเมืองจะถูกกดขี่ข่มเหงได้ง่ายโดยไม่มีหลักประกันใด ๆ แม้จะตรากฎหมายขึ้นมาแล้ว แต่กฎหมายเหล่านั้นก็ยังเป็นเครื่องมือของชนชั้นปกครองเพื่อประโยชน์ของชนชั้นปกครอง แม้จะอ้างว่าชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการปกครองโดยกฎหมายแล้วก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยจึงเน้นการปกครองโดยชอบธรรม (หมายถึงชอบด้วยหลักธรรม) และธรรมหมวดหนึ่งที่สำคัญมาก คือ เมตตาธรรมระหว่างมนุษย์ด้วยกัน หรือหลัก Humanitarian Doctrine อนึ่งความเมตตาถ้าจะพูดให้ถูกแล้วต้องเมตตาไปยังสรรพสัตว์ทั้งปวงเป็นอัปประมาณดังในพรหมวิหารสี่ ซึ่งขณะนี้โลกก็กำลังขยายหลักความเมตตาไปยังสรรพสัตว์ยิ่งขึ้น ไม่จำกัดเฉพาะเมตตาต่อเพื่อนมนุษย์อันเป็นหลักทางคริสเตียน

ขอขออนุญาตว่า นักวิชาการไทย นักกฎหมายไทยจำนวนมากมักยึดถือหลักการปกครองโดยกฎหมายอย่างภาคภูมิใจ พยายามให้เมืองไทยเป็น “นิติรัฐ” โดยแปลจากคำว่า Legal State บนฐาน Rule of Law โดยไม่ได้คำนึงถึงว่ากฎหมายอาจไม่ยุติธรรมก็ได้ นักวิชาการและนักกฎหมายไทยอีกจำนวนหนึ่งก็ยึดดลยลักษณะอักษรของกฎหมายเป็นสรณะสูงสุด โดยพยายามยึดตัวอักษรจึงถูกล้อว่าเป็น “นักนิติอักษรศาสตร์” (Rule of the letter of the laws) ซึ่งก็ไม่แน่ว่าจะยุติธรรมหรือชอบด้วยธรรมะ โดยไม่คำนึงถึงจิตวิญญาณของกฎหมายตามหลักเจตนารมณ์ (Spirit of a law)

ที่จริง Rule of Law เป็นเพียงหลักการทางกฎหมายที่จะใช้ได้ทั่วไป โดยผู้มีอำนาจยอมรับนับถือนำมาบังคับใช้ หลักการเหล่านี้มักจะนำมาใช้ในรูปแบบของภาษิต (Maxim) หรือข้อเสนอดังอยู่บนฐานแห่งเหตุผล ที่จริงการที่เรียกว่า “Rule” ก็เพราะต้องการให้ใช้เป็นเพียงแนวทาง (guide) หรือ ปทัณฐาน (Norm) ประกอบการตัดสินใจเมื่อมีกรณีที่น่าสงสัยหรือไม่ได้คาดคิดเกิดขึ้น ดังนั้นคำว่า “Rule” จึงอ่อนกว่าคำว่า “Law” ในความหมายว่ากฎหรือกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนทางวิทยาศาสตร์ การที่คนไทยแปลคำว่า Rule of Law ว่า “การปกครองโดยกฎหมาย” จึงเป็นการเข้าใจผิดอย่างสาหัส เพราะมีความหมายเพียงว่ากรณีอย่างนี้ควรใช้กฎหมายเป็นแนวทาง (Rule = Guide) ดังจะได้เห็นจากพระราชดำรัสที่จะอัญเชิญมาแสดงในตอนต่อไป (ดูคำอธิบายแนวนี้ได้จากคำศัพท์นี้ใน Black’s Law Dictionary)

เมื่อคำนึงถึงว่าพลโลกได้สละโลหิตและชีวิตมากมายเพื่อจะให้ได้มาซึ่งระบอบประชาธิปไตย ก็ควรจะต้องการพบหลักการที่ว่าประชาธิปไตย คือ ลัทธิที่เป็นธรรม ชอบด้วยธรรมะ เป็นลัทธิที่มีเมตตาธรรม มีมนุษยธรรม มีคุณธรรม มีความยุติธรรม มีสุคตินิยม ต่อเพื่อนมนุษย์ด้วย

เมื่อตัวระบอบเป็นเช่นนี้ รัฐบาลที่ตั้งขึ้นในระบอบนี้ก็ต้องตั้งอยู่บนฐานความคิดและอุดมการณ์นี้

เมื่อรัฐบาลต้องมีมนุษยธรรม ๗ องค์การต่างๆ และบุคลากรของรัฐบาลรวมทั้งผู้คนพลเมืองก็ต้องใช้หลักการนี้ในความคิดความประพฤติและการปฏิบัติงานในทุกเรื่องทุกกรณี

ดังนั้น การใช้กฎหมายอย่างแข็งกระด้าง (Harsh) หยาบ (Rough) ตามตัวหนังสือ จึงมิใช่เจตนาของกฎหมาย และวิญญาณประชาธิปไตย

ยิ่งการใช้รัฐธรรมนูญยิ่งต้องใช้ตามหลักวิญญาณมนุษยธรรมของประชาธิปไตย สิ่งใดที่มีลักษณะทารุณโหดร้าย ใช้อำนาจเป็นธรรม ใช้กฎหมายที่มีอยู่ในมือเจ้าหน้าที่มาบีบรัดบังคับประชาชน จึงไม่ชอบธรรม

ศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่ศาลอาญาและศาลทั่วไป ซึ่งต้องวินิจฉัยอรรถคดีไปตามตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำผิด แม้ผู้พิพากษาจะไม่เห็นด้วยกับตัวบทกฎหมายก็ต้องพิจารณาไปตามกฎหมายนั้นๆ โดยถือเสียว่ากฎหมายได้ตรามาโดยอำนาจนิติบัญญัติ แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจและหน้าที่ที่จะต้องวินิจฉัยให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งตั้งอยู่บนฐานของระบอบประชาธิปไตยอันเป็นลัทธิการเมืองที่เป็นสากล ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ให้นำหลักการประชาธิปไตยมาใช้ได้อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจึงกว้างขวางกว่าการอ่านบทบัญญัติและถ้อยคำในกฎหมายไทย และต้องคำนึงถึงว่าราชการแผ่นดินได้บริหารไปโดยถูกต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารราชการ (รัฐประศาสนศาสตร์) ในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย ดังที่จะเห็นได้จากการที่ว่ารัฐธรรมนูญไทยได้กำหนดให้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยนักนิติศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ และนักรัฐประศาสนศาสตร์ การวินิจฉัยกรณีต่างๆ ของศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องใช้หลักการของทั้งสามวิชานี้ นับเป็นความก้าวหน้าและเห็นการณ์ไกลกว่า การจัดระเบียบศาลรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆ

อนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญต้องพยายามนำประเทศไทยและสังคมไทยให้ก้าวไปสู่ทิศทางของระบอบประชาธิปไตยสากลยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญซึ่งตราขึ้นใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงนับวันแต่จะเก่าแก่ล้าสมัยไม่ตรงกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาใหม่ๆ แต่วิญญูณประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญก็จะต้องคงอยู่อย่างรุ่งเรืองต่อไปโดยอาศัยการตีความของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งจะมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นๆ ของรัฐ (มาตรา ๒๖๘) ซึ่งในอีกแง่หนึ่งเห็นว่าคำวินิจฉัยของศาลต้องเป็นธรรม เพราะธรรมะเท่านั้นที่จะคงอยู่ได้อย่างถาวรเป็นอกาลิโก (ศาลที่ไม่เป็นธรรมนั้นแหละที่จะอยู่ไม่ได้ยั่งยืนหรืออย่างมีเกียรติ)

หลักมนุษยธรรมของรัฐธรรมนูญนี้อาจพิจารณาได้ว่าสอดคล้องกับหลักนิติศาสตร์ที่เรียกว่า Humanitarian Doctrine หรือ หลักโอกาสชัดเจนสุดท้าย (Last Clear Chance Doctrine) ดังที่จะได้อภิปรายต่อไป

ข. หลักความยุติธรรมอย่างมีมนุษยธรรมของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

พระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แสดงว่าพระองค์ทรงเป็นนักนิติศาสตร์ในสำนักมนุษยธรรม ดังจะเห็นได้จากพระราชดำรัสและพระบรมราโชวาท ดังต่อไปนี้

๑) “...ถ้าเราจะปกครองหรือช่วยให้บ้านเมืองมีความสงบเรียบร้อยเราจะปฏิบัติตรงตามกฎหมายทั้งหมดไม่ได้ จะต้องคำนึงถึงหลักนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ไปพร้อมๆ กัน ต้องอยู่ด้วยความอะลุ่มอล่วยไม่กดขี่ซึ่งกันและกัน...”

(พระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงานวันนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ๑๓ มีนาคม ๒๕๑๒)

๒) “...กฎหมายทั้งปวงนั้น เราบัญญัติขึ้นเพื่อใช้เป็นปัจจัยสำหรับรักษาความยุติธรรม กล่าวโดยสรุปคือ ใช้เป็นแบบแผนแห่งความประพฤติปฏิบัติของมหาชนสถานหนึ่ง กับใช้เป็นแม่บทในการพิจารณาตัดสินความประพฤติปฏิบัตินั้นๆ ให้เป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงตรงอีกสถานหนึ่ง โดยที่กฎหมายเป็นแต่เครื่องมือในการรักษาความยุติธรรมดังกล่าว จึงไม่ควรจะถือว่ามีความสำคัญยิ่งไปกว่าความยุติธรรม หากควรจะต้องถือว่าความยุติธรรมมาก่อนกฎหมายและอยู่เหนือกฎหมาย การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีใดๆ โดยคำนึงถึงแต่ความผิดตามกฎหมายเท่านั้น จะไม่เป็นการเพียงพอ จำต้องคำนึงถึงความยุติธรรมซึ่งเป็นจุดประสงค์ด้วยเสมอ...”

(พระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่นักศึกษาของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ณ เนติบัณฑิตยสภา เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๑๕)

๓) “...กฎหมายทั้งปวงจะธำรงความยุติธรรมและถูกต้อง เที่ยงตรงหรือจะธำรงความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพเต็มเปี่ยมอยู่ได้หรือไม่นั้น เพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับการใช้ คือ ถ้าใช้ให้ได้ถูกต้องประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ จริงแล้ว ก็จะทรงความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพอันสมบูรณ์ไว้ได้...”

(พระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่นิติบัณฑิต ณ อาคารใหม่สวนอัมพร วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๒๐)

๔) “...กฎหมาย มิใช่ตัวความยุติธรรม หากเป็นแต่เพียงบทบัญญัติหรือปัจจัยที่ตราไว้เพื่อรักษาความยุติธรรม ผู้ใดก็ตามแม้ไม่รู้กฎหมาย แต่ถ้าประพฤติปฏิบัติด้วยความสุจริตแล้ว ควรจะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเต็มที่ ตรงกันข้ามคนที่รู้กฎหมาย แต่ใช้กฎหมายไปในทางทุจริต ควรต้องถือว่าทุจริต...”

“...การรักษาความยุติธรรมในแผ่นดิน ไม่ควรจะต้องถือเพียงแค่ขอบเขตของกฎหมาย จำเป็นต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยา ตลอดจนเหตุและผลตามความเป็นจริงด้วย...”

(พระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๒)

[พระบรมราโชวาทที่ ๑, ๓ และ ๔ คัดจากกรมประชาสัมพันธ์, ประมวลพระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ (๕ ธันวาคม ๒๕๕๒) น. ๖๔ - ๖๕ ส่วนอันดับที่ ๒ คัดจากบทความของท่านธานินทร์ กรัยวิเชียร ที่อ้างข้างท้ายนี้]

หลักกฎหมาย Roman : ความยุติธรรมและความถูกต้องอยู่เหนือกฎหมาย

จะเห็นได้ว่าพระราชปรัชญาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวข้างต้น ตรงกับหลักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ดังมีภาษิตกฎหมายโรมันบทหนึ่งว่า

“ผู้พิพากษาที่ดีย่อมวินิจฉัยคดีตามหลักแห่งความยุติธรรมและความถูกต้อง และถือความยุติธรรมสำคัญกว่ากฎหมาย” (BONUS JUDEX SECUNDUM AEQUUM ET BONUM JUDICAT ET AEQUITATEM STRICTO JURI PRAEFERT : A GOOD JUDGE DECIDES ACCORDING TO JUSTICE AND RIGHT, AND PREFERS EQUITY TO STRICT LAW.) [อ้างใน ธานีรินทร์ ทรัพย์วิเชียร, “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับพระอัจฉริยภาพด้านกฎหมาย” วารสารกฎหมายธุรกิจบัณฑิตย์ (ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๕๔), น. ๑๓]

ค. หลักมนุษยธรรมในทางกฎหมายเอกชน (Humanitarian Doctrine)

เป็นหลักการที่ได้นำมาใช้กับคดีอาญาและแพ่งเมื่อฝ่ายโจทก์ได้มีส่วนกระทำผิดโดยประมาท แต่จะได้รับการยกเว้นมิให้ต้องได้รับโทษและความรับผิดชอบถ้าสามารถพิสูจน์ได้ว่าจำเลยมีโอกาสสุดท้ายหรือโอกาสหลังสุดที่จะหลีกเลี่ยงอุบัติเหตุได้ เช่น กรณีคนเดินเท้าถูกคนขับรถยนต์หรือรถไฟชน ทั้งนี้ ต้องแสดงให้เห็นว่าฝ่ายโจทก์ตกอยู่ในภาวะอันตรายอย่างแท้จริง (Imminent, impending and immediate danger) และฝ่ายจำเลยมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำการโดยระมัดระวังตามสมควรที่จะหลีกเลี่ยงภัยพิบัตินั้น หากจำเลยไม่กระทำโดยระมัดระวังแล้วจะต้องเป็นฝ่ายรับผิดชอบ

หลักมนุษยธรรมนี้มีหลักอื่นๆ เสริมอยู่ด้วย คือ หลักภัยอันตรายโดยฉุกเฉิน (immediate danger) ภัยใกล้ตัว (Imminent peril) และหลักโอกาสชัดเจนสุดท้าย (Last Clear Chance) ซึ่งเป็นหลักที่ให้จำเลยต้องรับผิดชอบกรณีที่ไม่ใช้ความระมัดระวังหลีกเลี่ยงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่อของโจทก์

องค์ประกอบของหลัก Humanitarian Doctrine และ Last clear chance (กรณีเกี่ยวกับอุบัติเหตุ) มีดังนี้

- ๑) โจทก์มีส่วนในความประมาทโดยนำตัวเองไปสู่สถานะที่จะได้รับอันตรายทันที
- ๒) โจทก์ไม่สามารถดึงตัวเองออกจากภัยอันตรายได้โดยใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว
- ๓) จำเลยได้พบหรืออยู่ในสถานะที่จะพบสถานการณ์อันตรายของโจทก์ทันเวลา ซึ่งถ้าจะกระทำการด้วยความระมัดระวังตามสมควรแล้วจำเลยก็อาจจะหลีกเลี่ยงอุบัติเหตุได้
- ๔) จำเลยมิได้กระทำการด้วยความระมัดระวังตามสมควรเลย

๕) จำเลยได้มีโอกาสชัดเจนสุดท้ายที่จะป้องกันอุบัติเหตุได้ (Shanahan V.Patterson. Colo. App. ๕๓๕ P. ๒d ๑๒๘๕, ๑๒๕๐ จาก Black's Law Dictionary, ๑๕๕๐, p. ๘๘๒.)

ง. การนำหลักมนุษยธรรมมาใช้ในการตีความรัฐธรรมนูญ

หลักมนุษยธรรมเป็นหลักสำคัญมากสำหรับสังคมประชาธิปไตยที่ตั้งอยู่บนฐานแห่งเมตตาธรรมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนั้น ควรจะปรับแนวคิดในทางกฎหมายเอกชนของไทย เช่น

๑) ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๒ ที่บัญญัติว่า “ถ้าความเสียหายเกิดแต่การฝ่าฝืนบทบังคับแห่งกฎหมายใดอันมีที่ประสงค์เพื่อจะปกป้องบุคคลอื่น ๆ ผู้ใดทำการฝ่าฝืนเช่นนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิด” อันหมายถึงถ้าผู้ใดทำการโดยประมาทเพราะฝ่าฝืนบทบังคับแห่งกฎหมายใด ๆ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นผิดจนกว่าจะพิสูจน์ในภายหลังได้ว่ามิใช่ฝ่ายผิด

๒) ในบรรพ ๒ หนี้ หมวด ๒ ผลแห่งหนี้ มาตรา ๒๒๓ ยังให้ผู้เสียหายที่มีส่วนทำความผิดต้องใช้ค่าสินไหมด้วย โดยอาศัยพฤติการณ์มาประกอบการพิจารณาว่าฝ่ายไหนก่อให้เกิดความเสียหายยิ่งหย่อนกว่ากัน

๓) ในทางอาญาแล้วกฎหมายอาญาไทยถือว่าการกระทำโดยประมาททุกชนิดเป็นการกระทำผิด เว้นแต่จะได้รับการยกเว้น ดังประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่งและวรรคสี่ จะเห็นได้ว่าผู้มีส่วนในการกระทำโดยประมาทต้องร่วมรับผิดชอบด้วยซึ่งต่างกับหลักมนุษยธรรมที่กล่าวข้างต้น

อนึ่ง กรอบความคิดหรือมโนทัศน์ (Paradigm) ในทางอาญาของโลกก็กำลังหันมาสู่แนวทางมนุษยธรรมยิ่งขึ้น แทนที่จะพยายามแก้แค้นผู้กระทำผิดด้วยการทำโทษรุนแรง เพื่อให้สาสมแก่ความบังอาจที่กล้าฝ่าฝืนกฎหมายของรัฐและเพื่อให้เจ้าทุกข์ได้รับความพึงพอใจว่าผู้ทำผิดต้องชดใช้กรรมตามหลัก Retributive Justice บัดนี้ได้มีความพยายามที่จะเปลี่ยนกรอบความคิดใหม่เรียกกันว่า Restorative Justice คือ ความยุติธรรมแบบฟื้นฟูความสมานฉันท์ของบุคคลและชุมชนโดยพยายามทำให้เจ้าทุกข์และผู้กระทำผิดอยู่ร่วมกันได้และชุมชนมีความสมานฉันท์และสันติสุข ซึ่งสังคมโบราณเคยใช้มาก่อนเกิดรัฐประชาชาติที่ให้ผู้เฒ่าผู้แก่เป็นผู้พิจารณาไกล่เกลี่ยและกำหนดโทษ ผู้ทำผิดถูกของชุมชน แม้ในการปกครองของไทยก็เคยให้นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ว่ากล่าวตักเตือนไกล่เกลี่ย และปรับเปรียบเทียบได้ สังคมก็มีความสุขตามสมควร การเปลี่ยนมาใช้กระบวนการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีอาญาโดยอาศัยตำรวจ-อัยการ-ศาล ทำให้เกิดการใช้กฎหมายอย่างแข็งกระด้างขาดมนุษยธรรม

โดยสรุปผู้เขียนเห็นว่าควรมีการนำหลักมนุษยธรรมมาใช้ในกรณีพิจารณาความผิดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้มากขึ้น ในเมื่อประเทศไทยได้ประกาศตนเป็นประเทศประชาธิปไตยแล้ว

คำวินิจฉัย

ตามที่ผู้ถูกร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยกคำร้อง โดยได้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้เป็น ๓ ประเด็น ว่า ๑) ผู้ร้องไม่ได้ดำเนินการร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในกำหนดเวลา ๑๕ วัน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ๒) ผู้ร้องฟ้องนายพิจิตต รัตตกุล (หัวหน้าพรรค) แทนที่จะฟ้องพรรคอื่นไทยซึ่งเป็นนิติบุคคล เป็นการฟ้องผิดตัว และ ๓) ผู้ถูกร้องได้แจ้งรายการดำเนินกิจการของพรรคอื่นไทยต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในกำหนดแล้ว และต่อมาได้แก้ไขให้ถูกต้อง เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ นั้น

เห็นว่ามาตรา ๖๕ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใด มีเหตุใดบ้าง(รวมถึงเหตุตามมาตรา ๓๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน สิบห้าวัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน ฯ นั้น เมื่อกฎหมายระบุให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ส่งรายงานกิจการในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมากภายในสิ้นเดือนมีนาคมของทุกปี ย่อมหมายความว่า พรรคต่าง ๆ มีโอกาสส่งรายงาน ฯ ในระหว่างวันที่ ๑ มกราคม ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ต่อนายทะเบียน (ตามมาตรา ๓๕ ไม่ได้ให้ส่งต่อสำนักกิจการพรรคการเมือง) แล้วนายทะเบียน ฯ ก็ชอบจะตรวจสอบ ความถูกต้องเสียก่อน หากมีข้อบกพร่องก็ควรให้แก้ไขเพิ่มเติมได้เพื่อจะได้นำไปประกาศต่อสาธารณชน ตามเจตนารมณ์ของมาตรานี้ แต่ปรากฏว่านายทะเบียนมิได้ปฏิบัติเช่นนี้ แต่มีเจ้าหน้าที่บางคนเตือน บางพรรคให้ส่งรายงาน ฯ และยอมรับการขอแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง (กรณีพรรคอื่นไทย เมื่อยื่นแบบ ท.พ. ๘ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เจ้าหน้าที่ยังยอมรับไว้)

อย่างไรก็ดีกรณีตามมาตรา ๓๕ นี้ นายทะเบียนยอมอยู่ในฐานะที่จะรับทราบ ณ วันที่ ๑ เมษายน ว่า ๑) พรรคใดยังมีได้ส่งรายงานเลย ๒) พรรคใดส่งรายงาน ฯ แล้วและตรวจสอบแล้วว่า ถูกต้องตามความเป็นจริง และ ๓) พรรคใดส่งรายงาน ฯ แล้วแต่ยังตรวจสอบความถูกต้องไม่เสร็จ ในทางตรงกันข้ามการที่นายทะเบียนปฏิเสธว่าการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ ของพรรคอื่นไทย มิได้ปรากฏต่อนายทะเบียนจนถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ นั้นเป็นสิ่งที่รับฟังมิได้เพราะจะทำให้ ไม่สามารถประกาศต่อสาธารณชนได้เร็วตามสมควรทั้งจะเป็นแนวปฏิบัติว่าเจ้าหน้าที่จะใช้เวลา ตรวจสอบนานเท่าใดจะแจ้งให้นายทะเบียนทราบเมื่อใดก็ได้ตามอำเภอใจตน อันมีผลให้มาตรา ๖๕ และ มาตรา ๓๕ ไม่มีผลบังคับ

จึงเห็นว่าในกรณีที่พรรคการเมืองไม่ส่งรายงาน ฯ ภายในสิ้นเดือนมีนาคม นายทะเบียน ฯ จะต้องดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน (ในกรณีนี้ คือ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๕) ดังที่ได้ดำเนินการกับพรรคการเมือง ๓ พรรค ตั้งแต่วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๕ ฐานฝ่าฝืนมาตรา ๓๕ เช่นเดียวกัน

เมื่อปรากฏว่านายทะเบียน ฯ มิได้ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว แต่กลับมายื่นเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จึงถือว่านายทะเบียน ฯ มิได้ปฏิบัติตามความในมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเห็นควรยกคำร้อง ส่วนประเด็นอื่นอีก ๒ ประเด็น จึงไม่ต้องวินิจฉัย

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ