

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๕๔

วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔

## เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) ได้มีหนังสือเรื่อง ขอให้มีการสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคพัฒนาสังคมไว้ในทะเบียนพรรคการเมืองเลขที่ ๑๗/๒๕๕๓ ตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ พรรคพัฒนาสังคมจึงเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นครบ ๕๐ วัน นับจนถึงวันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ผ่านมา โดยที่มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้หัวหน้าพรรคจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของ พรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ แต่พรรคพัฒนาสังคมไม่แจ้งให้นายทะเบียนทราบ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคพัฒนาสังคมตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคมตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจคำร้องแล้ว และมีมติเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ ให้รับคำร้องไว้ ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

พรรคพัฒนาสังคม โดยนายชลัท ธนาสยาภรณ์ (ผู้ถูกร้อง) หัวหน้าพรรคได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงศาลรัฐธรรมนูญเพื่อชี้แจงข้อกล่าวหาสรุปความได้ว่า พรรคพัฒนาสังคม ได้จัดทำรายงานดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี ๒๕๕๓ ที่ผ่านมาถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการ ที่นายทะเบียนกำหนดและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบแล้ว เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ จึงขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญยกคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง เพราะพรรคพัฒนาสังคมได้ดำเนินกิจการ ตามมาตรา ๓๕ (๕) ครบถ้วนแล้ว จึงไม่มีความผิดตามที่ผู้ร้องกล่าวหา

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องพร้อมเอกสารประกอบของพรรค พัฒนาสังคม ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ และมีคำสั่งให้รับคำชี้แจงดังกล่าวไว้ในสำนวน จึงได้ส่ง

สำเนาคำสั่งแจงของผู้ถูกร้องดังกล่าวให้ผู้ร้องทราบ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องเพิ่มเติมพร้อมเอกสารประกอบลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ โดยชี้แจงว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสารแนบท้ายคำสั่งแจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้จัดส่งให้ผู้ร้องแล้ว มีข้อสังเกตดังนี้

๑. แบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคพัฒนาสังคม (แบบ ท.พ. ๘) ที่ พนส ๐๐๒๐/๔๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ไม่มีการประทับตรารับเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับหนังสือของพรรคพัฒนาสังคม ที่ พนส ๐๐๒๐/๔๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ หรือหลักฐานการรับหนังสือที่พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ลงลายมือชื่อรับหนังสือของพรรคการเมืองต่าง ๆ ไว้แล้วเช่นเดียวกับหนังสือของพรรคพัฒนาสังคม ที่ พนส ๐๐๒๑/๔๔ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๔

๒. หนังสือของพรรคพัฒนาสังคม ที่ พนส ๐๐๒๐/๔๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ มีจำนวน ๓ ฉบับ ซึ่งมีเลขเดียวกันลงวันที่เดียวกันแต่เป็นคนละเรื่องกัน

๓. หนังสือของพรรคพัฒนาสังคมที่มีถึงประธานกรรมการการเลือกตั้ง (นายทะเบียนพรรคการเมือง) เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ขอบทวนพิจารณาคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมือง กรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคมอันเนื่องมาจากไม่รายงานการดำเนินกิจการตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยพรรคพัฒนาสังคมได้ชี้แจงว่ามีความเข้าใจคลาดเคลื่อนและไม่มีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น มีความขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิงกับคำสั่งแจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมทั้งเอกสารแนบท้ายที่พรรคพัฒนาสังคมจัดส่งให้กับศาลรัฐธรรมนูญตามข้อ ๒ ดังกล่าว

ตามหนังสือของพรรคพัฒนาสังคมถึงประธานกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ระบุว่า “พรรคพัฒนาสังคมขอเรียนชี้แจงต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองด้วยความบริสุทธิ์ใจว่าพรรคพัฒนาสังคมไม่มีเจตนาที่จะละเว้นตามมาตรา ๓๕ เลย ด้วยความสัตย์จริงทุกประการ”

นายชลัท ธนาสยากรณ์ หัวหน้าพรรคพัฒนาสังคมได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ (ที่ห้องประชุมศาลรัฐธรรมนูญ) เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ความตอนหนึ่งว่า “...ตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ชื่อพรรคพัฒนาสังคมตามมาตรา ๑๕ ตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ แล้วนั้น พรรคพัฒนาสังคมได้รับทราบการจดแจ้งจัดตั้งพรรคพัฒนาสังคม เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๓...เมื่อนับตั้งแต่วันที่รับทราบคือวันที่ ๕ ตุลาคม จนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน พรรคพัฒนาสังคม

เข้าสู่ระบบการจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองได้เพียง ๘๔ วันเท่านั้น...พรรคพัฒนาสังคมสำนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของพรรคพัฒนาสังคมเป็นอย่างดีและได้ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ อย่างเคร่งครัด จึงได้จัดทำแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและยื่นให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ตามหนังสือที่ พนส ๐๐๒๐/๔๔ แบบ ท.พ. ๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ลงทะเบียนรับ เลขที่ ๕๕๓๒ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔...”

นายสุเทพ พรหมวาส รองผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมืองได้ชี้แจงในวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ความเป็นพรรคการเมืองจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญในวันรับจดทะเบียนการจัดตั้งคือวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันลงทะเบียนว่าเป็นพรรคการเมือง สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการรับหนังสือปรากฏว่า เลขรับที่ ๕๕๓๒ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับจากผู้ถูกร้องนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับเอกสารส่งรายงานทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง ผู้ส่งคือเลขาธิการพรรค (นางจันทร์ ม่วงมั่งมี ภริยาของหัวหน้าพรรค) และสำนักกิจการพรรคการเมืองได้ลงรับหนังสือเอกสารเหล่านี้ ๒ เลขด้วยกันคือ ๕๕๓๑ กับ ๕๕๓๒ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งทั้ง ๒ ฉบับไม่ใช่เป็นเรื่องของการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๕

จากการนั่งพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ ผู้ร้องได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า มีการลงรับหนังสือพรรคพัฒนาสังคม เลขรับที่ ๕๕๓๑ เรื่อง ส่งรายงานการจัดตั้งสาขาพรรค และเลขรับที่ ๕๕๓๒ เรื่อง ส่งทะเบียนสมาชิกของพรรค เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ และจากการตรวจสอบในสมุดทะเบียนคุมการจ่ายหนังสือพบว่า ทั้งสองเรื่องดังกล่าวมีรายชื่อกิจการพรรคการเมือง ซึ่งมีสมุดทะเบียนคุมการรับหนังสืออีกส่วนหนึ่งโดยเฉพาะ ผู้ร้องได้ยืนยันว่า เลขรับหนังสือที่ ๕๕๓๒ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นเลขรับเรื่องการส่งทะเบียนสมาชิกพรรคพัฒนาสังคม และไม่เคยได้รับเอกสารเรื่องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคพัฒนาสังคมตามที่ผู้ถูกร้องอ้างแต่อย่างใด

ส่วนผู้ถูกร้องได้ยืนยันว่าพรรคพัฒนาสังคมได้ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคตามแบบ ท.พ. ๘ แล้ว โดยนายทะเบียนพรรคการเมืองประทับตรารับเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ เลขทะเบียนรับที่ ๕๕๓๒ แต่ผู้ถูกร้องไม่ได้นำส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญในตอนแรกเพราะเห็นว่าการถ่ายเอกสารจากต้นฉบับไม่ชัดเจนและได้นำส่งต่อศาลด้วย

พิจารณาจากคำชี้แจงของผู้ถูกร้องแล้วสรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ว่าผู้ถูกร้องได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปฏิทินปี

๒๕๔๓ ส่งให้ผู้ร้องแล้วเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ต่อมาผู้ถูกร้องได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ว่า ผู้ถูกร้องได้รับทราบการแจ้งเตือนการจัดตั้งพรรคพัฒนาสังคมจาก นายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งผู้ถูกร้องนับจากวันที่ได้รับทราบจนถึงสิ้นปี ๒๕๔๓ เป็นเวลา ๘๔ วันเท่านั้น ครั้งหลังสุด ผู้ถูกร้องได้แถลงต่อศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณา เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ ว่าผู้ถูกร้องได้จัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคส่งผู้ร้องตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ หนังสือเลขที่ พนส ๐๐๒๐/๔๔ ตามแบบ ท.พ. ๘ ซึ่งผู้ร้องรับไว้ เลขที่ ๕๕๓๒ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ แล้ว

จากการชี้แจงของผู้ถูกร้องทั้ง ๓ ครั้ง เห็นว่า พรรคพัฒนาสังคมเป็นนิติบุคคลตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่นายทะเบียนรับแจ้งเตือนการจัดตั้งพรรคพัฒนาสังคมตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้นหัวหน้าพรรคพัฒนาสังคม จึงมีหน้าที่ต้องทำรายงานการดำเนินการของพรรคเสนอต่อนายทะเบียนภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ การที่ผู้ถูกร้องชี้แจงว่าการนับวันการแจ้งเตือนการจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องนับจากวันที่ผู้ถูกร้องได้รับทราบ นั้นฟังไม่ขึ้น ส่วนคำชี้แจงของผู้ถูกร้องว่าได้ยื่นแบบรายงานการดำเนินการของพรรคพัฒนาสังคมตามแบบ ท.พ. ๘ แล้วโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประทับตราวันที่ ๕๕๓๒ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ นั้น เห็นว่าหนังสือของผู้ถูกร้องดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีเรื่องรายงานการดำเนินการของพรรค ในหัวข้อ “สิ่งที่ส่งมาด้วย” และแบบรายงานการดำเนินการของพรรคพัฒนาสังคม (แบบ ท.พ. ๘) ที่ พนส ๐๐๒๐/๔๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ไม่มีการประทับตรารับเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากนี้หนังสือถึงนายทะเบียนพรรคการเมืองทั้ง ๓ ฉบับ เป็นเรื่องส่งรายงานการจัดตั้งสาขาส่งทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองและเรื่องส่งรายงานการจัดตั้งสาขาพรรค ไม่มีหนังสือ นำส่งรายงานการดำเนินการของพรรคแต่ประการใด ประกอบกับคำชี้แจงของผู้ถูกร้องตามหนังสือ ที่ พนส ๐๒๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ความตอนหนึ่งว่า “พรรคพัฒนาสังคม ได้ตีความตามนัยมาตรา ๔๒ ว่า โดยให้ถือเอาวันเดือนปีที่พรรคพัฒนาสังคมได้รับหนังสือฉบับนี้ เป็นวันเดือนปีที่เข้าดำรงตำแหน่ง จึงทำให้นับวันคลาดเคลื่อนไป อีกประการหนึ่ง ทางสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติได้ออกหนังสือแจ้งเตือนพรรคพัฒนาสังคมเลย พรรคพัฒนาสังคม เป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่...บางครั้งยังไม่ทันคัดกฎระเบียบ จึงอาจทำให้มีการผิดพลาดขึ้น โดยไม่มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยง...พรรคพัฒนาสังคมไม่มีเจตนาที่จะละเลยกฎหมายแม้แต่น้อย ถ้าพรรคพัฒนาสังคมได้ทราบมาก่อนจะปฏิบัติให้ถูกต้องทันที...”

พิเคราะห์จากหลักฐานและเอกสารการชี้แจงทั้งของผู้ร้องและผู้ถูกร้องอย่างครบถ้วนแล้วเห็นว่า คำชี้แจงของผู้ถูกร้องไม่เป็นที่รับฟังได้ว่าผู้ถูกร้องได้ส่งรายงานการดำเนินงานของพรรคต่อนายทะเบียนจริง จึงถือว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ อันมีเหตุให้ยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคพัฒนาสังคมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ