

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชวนาพัฒนาประเทศ

สรุปข้อเท็จจริง

ก. คำร้องว่าพรรคชวนาพัฒนาประเทศไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๑. นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคชวนาพัฒนาประเทศเป็นพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ซึ่งภายใน ๑๘๐ วัน นับจากวันแจ้ง ทางพรรคชวนาพัฒนาประเทศมิได้ดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ ๕,๐๐๐ คนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาค และจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาตามรายละเอียดที่ปรากฏ ดังนี้

๑.๑) เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๓ พรรคชวนาพัฒนาประเทศ ได้แจ้งขอส่งรายชื่อสมาชิกพรรคเพิ่มเติมจำนวน ๕,๖๐๓ คน

๑.๒) เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓ พรรคชวนาพัฒนาประเทศ ได้แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง จำนวน ๕ สาขา ได้แก่

(๑) ลำดับที่ ๑ ตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๔/๒ หมู่ที่ ๑ ถนนเลียบริมทางรถไฟ แขวงกระทุ่มราย เขตหนองจอก กรุงเทพฯ ฯ

(๒) ลำดับที่ ๒ ตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๕๕/๑ หมู่ที่ ๒ ตำบลชัยบุรี อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง

(๓) ลำดับที่ ๓ ตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๒๕๓/๑ หมู่ที่ ๓ ตำบลท่าโรง อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์

(๔) ลำดับที่ ๔ ตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๑๔๕ ซอยถนนเดชอุดม ๖ ถนนในเมือง ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา

(๕) ลำดับที่ ๕ ตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๑๖๕/๑ หมู่ที่ ๑๐ ตำบลเทพาลัย อำเภอคง จังหวัดนครราชสีมา

๑.๓) เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๔ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคชานาพัฒนาประเทศ ลำดับที่ ๓ และลำดับที่ ๔ ไม่รับรองการจัดตั้งสาขาลำดับที่ ๕ เพราะผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นเหรียญกษาปณ์พรรคมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ จึงขาดคุณสมบัติการเป็นกรรมการสาขาพรรค และให้หัวหน้าพรรคส่งเอกสารเกี่ยวกับสาขาลำดับที่ ๑ และสาขาลำดับที่ ๒ เพิ่มเติม เพราะขาดหลักฐานบางประการ

๒. เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๔ พรรคชานาพัฒนาประเทศ ได้ส่งเอกสารเกี่ยวกับกรรมการสาขาพรรค ลำดับที่ ๑ และลำดับที่ ๒ ตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งให้จัดส่งเพิ่มเติม

๓. วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๔ พรรคชานาพัฒนาประเทศ ได้แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรค ลำดับที่ ๕ อีกครั้ง โดยเปลี่ยนตัวเหรียญกษาปณ์พรรคใหม่ ส่วนสถานที่ตั้งและคณะกรรมการสาขาพรรคที่เหลือยังคงเดิม

๔. เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๔ พรรคชานาพัฒนาประเทศ ได้แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเพิ่มเติมอีก ๒ สาขา คือ (๑) ลำดับที่ ๖ ตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๑๐๘ หมู่ที่ ๓ ตำบลบ้านตาด อำเภอบ้านดุง จังหวัดอุดรธานี และ (๒) ลำดับที่ ๗ ตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๗๐ หมู่ที่ ๒ ตำบลหนองแวง อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด

๕. เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคชานาพัฒนาประเทศ ลำดับที่ ๖ และลำดับที่ ๗ สรุปได้ว่าเพราะมีการจัดประชุมใหญ่สมาชิกพรรคเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคก่อนที่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการบริหารพรรค การเรียกประชุมใหญ่สาขาคงกล่าวไม่เป็นไปตามนัยข้อบังคับพรรคชานาพัฒนาประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓๕ ดังนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคทั้งสองสาขา

๖. เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๔ นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคชานาพัฒนาประเทศ ลำดับที่ ๑ ลำดับที่ ๒ และลำดับที่ ๕ เพราะนายทะเบียนพรรคการเมืองร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัดตรวจสอบพบว่าการตั้งสาขาพรรคไม่เป็นไปตามข้อบังคับของพรรคและมีการปลอมแปลงรายชื่อกันมากจนได้แจ้งความดำเนินคดีแล้ว

สรุปได้ว่า เมื่อครบกำหนด ๑๘๐ วัน คือภายในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๔ นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบแล้วพบว่าพรรคชานาพัฒนาประเทศ ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคชานาพัฒนาประเทศตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๖๕ วรรคสอง เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ ประกอบคำร้องเพิ่มเติม ๑ ครั้งที่ ๑ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีมติรับเรื่องไว้แล้ว จึงให้ส่งสำเนาคำร้องไปยังพรรคชานาพัฒนาประเทศ เพื่อให้ทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

๗. เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๔ นายสมส่วน ศรีนอก หัวหน้าพรรคชานาพัฒนาประเทศ ได้มีคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาขึ้นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๗.๑) พรรคชานาพัฒนาประเทศ ได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๓ และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๓ พรรคชานาพัฒนาประเทศมีหนังสือที่ นพป. ๐๐๑๑/๐๐๑๘ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๓ เรื่องขอส่งรายชื่อสมาชิกพรรคจำนวน ๔ ภาค สมาชิกจำนวน ๕,๖๐๓ คน และเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓ พรรคชานาพัฒนาประเทศได้ยื่นเอกสารขอจดทะเบียนสาขาพรรคลำดับที่ ๑ ลำดับที่ ๒ ลำดับที่ ๓ ลำดับที่ ๔ และลำดับที่ ๕ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๔ พรรคชานาพัฒนาประเทศได้ยื่นเอกสารขอจดทะเบียนสาขาพรรค ลำดับที่ ๕ เป็นครั้งที่สองโดยเปลี่ยนแปลงตัวเหรียญสาขาพรรคใหม่ และเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๔ พรรคชานาพัฒนาประเทศได้ยื่นเอกสารขอจดทะเบียนสาขาพรรคลำดับที่ ๖ และลำดับที่ ๗ ดังนั้น จึงถือว่าพรรคชานาพัฒนาประเทศได้ยื่นเอกสารขอจดทะเบียนสาขาพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ทั้ง ๗ สาขา ถูกต้องครบถ้วนทั้ง ๔ ภาค แล้ว

๗.๒) พรรคชานาพัฒนาประเทศ ได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๕ คน เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ตามสำเนาเอกสารที่ ลต ๐๐๐๓/ว. ๑๐๓๘ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ และแบบแบ่งเขตการเลือกตั้งจำนวน ๑๒ คน

๗.๓) พรรคชานาพัฒนาประเทศได้เตรียมการที่จะขอจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองอีกหลาย จังหวัดหลายเขต แต่ทางพรรคก็ให้ชะลอไว้ก่อนจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยชี้ขาด ถ้าหากพรรคชานาพัฒนาประเทศถูกยุบไป ก็จะทำให้ประชาชน สมาชิกพรรค ตลอดจนทั้งคณะกรรมการบริหารของพรรค ต้องเสียใจและหมดโอกาส และไม่มีกำลังใจที่จะทำหน้าที่ทางการเมืองอีกต่อไป การจัดตั้งพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งเป็นสิ่งใหม่ทำให้บุคลากรหรือผู้จัดตั้งยังไม่มี ความชำนาญและเข้าใจในด้าน เอกสารดีพอทำให้งานด้านเอกสารและวิชาการไม่สมบูรณ์แต่ก็ได้พยายามปรับปรุงแก้ไขเสมอ

๗.๔) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยกคำร้องของนายธีรศักดิ์ วรรณสุต ประธานกรรมการ การเลือกตั้ง เพราะเหตุว่าพรรค, คณะกรรมการบริหาร, สมาชิกพรรค, สาขาพรรคและประชาชนจะได้รับผลกระทบทางด้านจิตใจและกำลังใจ

๗.๕) ขอให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ วรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองแล้ว ให้ออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งและภายใน ๑๕ วัน นับแต่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย”

๘. เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ นายสมส่วน ศรีนोक พรรคชวนาพัฒนาประเทศ ได้ยื่นคำร้องขอส่งเอกสารเพิ่มเติมแก้ข้อกล่าวหาของนายทะเบียนพรรคการเมือง ดังนี้

๘.๑) พรรคชวนาพัฒนาประเทศ ได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบ บัญชีรายชื่อจำนวน ๑๕ คน ตามหนังสือคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ลต ๐๐๐๓/ว. ๑๐๓๘ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

๘.๒) พรรคชวนาพัฒนาประเทศ ได้ชำระเงินให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการสมัคร รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ได้ใบรับลำดับที่ ๓๓ เป็นจำนวนเงิน ๑๕๐,๐๐๐ บาท

๘.๓) พรรคชวนาพัฒนาประเทศ ได้คัดนำเอกสารและแบบฟอร์มชนิดต่างๆ ที่ใช้ในกิจการ ของพรรคการเมือง เหมือนกับพรรคการเมืองอื่นๆ เพื่อเตรียมความพร้อมในการทำงานอันพึงมี

๘.๔) การจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เป็นสิ่งใหม่สำหรับ ทุกคนหลายคนไม่ค่อยจะรู้และเข้าใจการทำงาน และพรรคชวนาพัฒนาประเทศขอรับและปฏิบัติตามที่ นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอแนะให้แก้ไขปรับปรุงสิ่งที่ไม่ถูกต้องให้ถูกต้อง

๙. คำร้องเพิ่มเติมว่าพรรคชวนาพัฒนาประเทศไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๑. วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีหนังสือที่ ลต ๐๐๐๔/๗๓๐ ส่งคำร้องเพิ่มเติม ๙ ครั้งที่ ๒ มายังศาลรัฐธรรมนูญ สรุปสาระได้ดังนี้

๑.๑) นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคชวนาพัฒนาประเทศ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ดังนั้นพรรคชวนาพัฒนาประเทศจึงเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมากกว่า เก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทินที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. ๒๕๕๓)

๑.๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ กำหนดให้หัวหน้าพรรคชวนาพัฒนาประเทศจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี ปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียน ทราบภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ

๑.๓) เมื่อถึงกำหนดเวลาที่พรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ผ่านมา ปรากฏว่าพรรคชวนาพัฒนาประเทศยังไม่แจ้งให้นายทะเบียนทราบ

๑.๔) การที่พรรคชวนาพัฒนาประเทศไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๑.๕) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชวนาพัฒนาประเทศ ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ นายสมส่วน ศรีนोक หัวหน้าพรรคชวนาพัฒนาประเทศ ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของนายทะเบียนพรรคการเมือง ดังนี้

๒.๑) นายทะเบียนพรรคการเมืองได้กล่าวหาพรรคชวนาพัฒนาประเทศว่า ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕

๒.๒) พรรคได้รับการจัดแจ้งจากนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ยังไม่ครบปีปฏิทิน ทางพรรคตั้งใจอยู่เสมอว่า เมื่อครบปีปฏิทินแล้วจะต้องทำรายงานการดำเนินงานต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ อย่างแน่นอน ในขณะที่ก็ได้เตรียมการดำเนินงานรวบรวมผลการดำเนินงานอยู่เมื่อถึงกำหนดพรรคก็จะยื่นรายงานทันที โดยมีชักช้า

๒.๓) พรรคชวนาพัฒนาประเทศ เข้าใจว่าทางพรรคยังมีได้เป็นพรรคการเมืองที่สมบูรณ์ เพราะพรรคอยู่ในระหว่างการดำเนินงานตามมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เช่น พรรคชวนาพัฒนาประเทศขอจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไป ๗ สาขา แต่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับรองมา ๒ สาขาพรรคการเมืองเท่านั้น

๒.๔) พรรคชวนาพัฒนาประเทศ ยังไม่เคยได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายได้รวบรวมจากสมาชิกที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันเสียสละ

๓. วันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ นายทะเบียนพรรคการเมือง ได้มีหนังสือที่ ลต ๐๐๐๔/๘๐๑ ส่งคำร้องเพิ่มเติม ๑ ครั้งที่ ๓ ดังนี้

๓.๑) นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาที่ศาลรัฐธรรมนูญส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว ปรากฏมีความคลาดเคลื่อนตามที่จะกล่าวต่อไป

(๑) พรรคชวนาพัฒนาประเทศได้ยื่นแบบหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๒) ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ สาขาลำดับที่ ๕ รวม ๒ ครั้ง ปรากฏว่าสถานที่ตั้งที่เดียวกัน และคณะกรรมการสาขาพรรคมีจำนวน ๘ คน เป็นบุคคลเดียวกัน ๗ คน ยกเว้นเหรียญสาขาพรรค กล่าวคือ

ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๓ ตามแบบ ท.พ. ๒ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ มีนางสาวอัญชติ มีศิลป์ เป็นเหรียญสาขาพรรค

ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๔ ตามแบบ ท.พ. ๒ ลงวันที่ เดียวกันมีนายวรเดช มีศิลป์ เป็นเหรียญสาขาพรรค

(๒) การไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคชวนาพัฒนาประเทศ สาขาลำดับที่ ๕ ลำดับที่ ๖ และลำดับที่ ๗ มีเหตุผลดังนี้

สาขาลำดับที่ ๕ เนื่องจากเหรียญสาขาพรรคขาดคุณสมบัติ เป็นกรรมการสาขาพรรคเพราะอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

สาขาลำดับที่ ๖ และลำดับที่ ๗ นายทะเบียนพรรคการเมือง ไม่รับรองการจัดตั้งสาขาเพราะการเรียกประชุมใหญ่สาขาพรรคไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรค

๓.๒) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วรายงานผลประกอบการพิจารณาโดยสาขา พรรคชวนาพัฒนาประเทศ ลำดับที่ ๑, ๒ และ ๕ ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำกรุงเทพมหานคร ประจำจังหวัดพัทลุง และประจำจังหวัดนครราชสีมาตามลำดับ ต่อมาสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่างๆ รายงานผลให้ทราบ ดังนี้

(๑) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร รายงานว่า ประธานสาขา รองประธานสาขา และเลขานุการสาขาดังกล่าว ให้ถ้อยคำฯ สถานที่ประชุมอยู่คนละแห่ง กับรายงานการประชุม ซึ่งแตกต่างกันทั้งที่บ้านเลขที่ ถนน แขวง และเขต ซึ่งขัดแย้งกันและผู้เข้าร่วม ประชุมลงชื่อแทนกัน

(๒) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพัทลุง รายงานว่า ผู้มีชื่อ เป็นกรรมการสาขาพรรคให้ถ้อยคำฯ ไม่ได้มีการประชุมจริง ลายมือชื่อผู้เข้าร่วมประชุมไม่ตรงกับความจริง นอกจากนั้นรายละเอียดของบุคคลมีข้อผิดพลาดมาก

(๓) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครราชสีมา รายงานว่า ไม่มีการจัดประชุมจัดตั้งสาขาพรรค มีสมาชิกพรรคเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม บุคคลที่ปรากฏชื่อในรายงานการประชุมส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค ไม่ได้เข้าร่วมประชุม และไม่ได้ลงลายมือชื่อด้วยตนเอง และนายแจ่ม อ่อนนอก เจ้าของบ้านซึ่งเป็นสถานที่จัดประชุมและที่ตั้งสาขาพรรคปฏิเสธว่าไม่ได้เป็นผู้จัดการประชุม

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาและนำเสนอนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคชวนาพัฒนาประเทศ ลำดับที่ ๑, ๒ และ ๕ และร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาแก่นายสมส่วน ศรีนอก หัวหน้าพรรคชวนาพัฒนาประเทศ และผู้ที่เกี่ยวข้อง ฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการของพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลปทุมวัน

๓.๓) กรณีที่ผู้ถูกร้องได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พรรคชวนาพัฒนาประเทศได้รับการจดทะเบียนการจัดตั้งยังไม่ครบในรอบปีปฏิทินและยังไม่ได้รับรองจากนายทะเบียนพรรคการเมืองครบ ๕ สาขา ๔ ภาค นั้น ข้อเท็จจริงพรรคชวนาพัฒนาประเทศได้รับการจดทะเบียนการจัดตั้ง เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงจัดตั้งขึ้นมากกว่าเก้าสิบวันจนถึงวันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ขอให้มีคำสั่งยุบพรรคชวนาพัฒนาประเทศเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ประเด็นที่ศาลจะพิจารณา

๑. พรรคชวนาพัฒนาประเทศทำการฝ่าฝืน มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จนมีเหตุให้ถูกยุบพรรคหรือไม่

๒. พรรคชวนาพัฒนาประเทศทำการฝ่าฝืน มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จนมีเหตุให้ถูกยุบพรรคและโทษอื่นตามมาหรือไม่

บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๔๕

“คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๕ วรรคสอง*

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง*

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง*

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้ง นั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์ แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวนสอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย”

[*กฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ, กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ฯ]

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๑) มาตรา ๒๕

“ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมือง อย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา”

๒) มาตรา ๓๐

“ในกรณีที่พรรคการเมืองใดจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้น ให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองนั้น

หนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้เป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดและอย่างน้อยจะต้องมีรายการแสดงที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง รายชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของกรรมการสาขาพรรคการเมืองนั้น

เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองแล้ว ให้ออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง”

๓) มาตรา ๓๕

“ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน”

๔) มาตรา ๖๕

“พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕

หรือมาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

๕) มาตรา ๖๕

“ในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบไปเพราะไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒ หรือกระทำการตามมาตรา ๖๖ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ต้องยุบไปจะขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ตามมาตรา ๘ อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป”

๖) มาตรา ๗๖

“หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสี่ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ วรรคสอง หรือมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท และปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง”

๗) มาตรา ๘๐

“หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนซึ่งสั่งตามมาตรา ๓๓ วรรคสาม หรือมาตรา ๓๔ วรรคสาม หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท”

คำวินิจฉัย

๑. ประเด็นพรรคชานาพัฒนาประเทศทำการฝ่าฝืน มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ประเด็นนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๕ ไม่ได้บังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งรายชื่อสมาชิก หรือรายชื่อสาขาพรรคแก่นายทะเบียนพรรคการเมืองแต่อย่างใด แต่เป็นการบัญญัติให้พรรคต้องไปดำเนินการให้มีสมาชิกห้าพันคนและตั้งสาขาในแต่ละภาคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขามากกว่ากรณีจะปรากฏเป็นความผิดได้ก็ต่อเมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองไปดำเนินการตรวจสอบหลังจากครบกำหนด ๑๘๐ วันเสียก่อน

เมื่อตรวจสอบแล้ว นายทะเบียนอาจพบข้อบกพร่องบางประการก็ชอบที่จะให้พรรคได้มีโอกาสดำเนินการแก้ไข เพราะความบกพร่องอาจไม่ใช่ความผิดของพรรค เช่น ประชาชนอาจจะเป็นฝ่ายกรอกชื่อผิด, ปลอมลายมือชื่อ, ส่งเอกสารผิดพลาด ฯลฯ ซึ่งอาจเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือไม่เจตนา หรือมีบุคคลอื่นมาอ้างวานเพื่อจะให้พรรคกลายเป็นผู้ผิดก็ได้ ความบกพร่องเล็กน้อยอาจเกิดขึ้นได้เสมอ แต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองก็ไม่มีเจตนาจะให้ยุบพรรคการเมืองเมื่อมีความผิดเล็กน้อยเกิดขึ้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๓) จึงเปิดช่องทางให้นายทะเบียนพรรคการเมือง

นำเรื่องเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งคณะทำการ “สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสอง” ซึ่งรวมกฎหมายพรรคการเมืองด้วย หากมีการสืบสวนสอบสวนขึ้นพรรคย่อมมีโอกาสมาชี้แจงได้

นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงควรดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ เสียก่อน และศาลรัฐธรรมนูญก็ควรจะให้นายทะเบียนพรรคการเมืองปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมากกว่าจะให้ศาลต้องยึดคำสั่งหรือข้อกำหนดของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ตราขึ้นฝ่ายเดียว เป็นหลักในการวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมือง จึงเห็นควรยกคำร้องในประเด็นนี้

๒. ประเด็นที่พรรคชวนาพัฒนาประเทศทำการฝ่าฝืนมาตรา ๓๕ จนมีเหตุให้ถูกยุบพรรคตามมาตรา ๖๕ (๕) และต้องรับโทษตามมาตรา ๖๕ และมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ประเด็นนี้พรรคชวนาพัฒนาประเทศได้ยกเหตุผลที่น่าสนใจขึ้นต่อผู้ว่า มีความเข้าใจผิดว่าพรรคยังตั้งไม่ครบรอบปีปฏิทินและพรรคก็ยังไม่มีความสมบูรณ์ เพราะนายทะเบียนพรรคการเมืองก็ยังไม่ได้ให้การรับรองจำนวนสมาชิกและการตั้งสาขาว่าครบถ้วนตามกฎหมายแล้ว

ที่กล่าวว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจ เพราะกฎหมายพรรคการเมืองมีความสับสนเองหลายประการ เช่น

๑) การจดแจ้งการจัดตั้ง คืออะไร

๒) พรรคมีความเป็นพรรคสมบูรณ์เมื่อจดแจ้งการจัดตั้ง ซึ่งมีข้อจำกัดและเงื่อนไขหลายประการตามมาตรา ๘ - ๑๗ หรือเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา ๑๘ หรือเมื่อหัวหน้าพรรคได้รับหนังสือยืนยันการจดแจ้งการจัดตั้งแล้ว (ดังที่หลายสิบพรรคได้ยกขึ้นเป็นข้อโต้แย้ง) หรือเมื่อมีสมาชิกและสาขาครบตามที่นายทะเบียนตรวจสอบและรับรองหลังจากที่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ แล้ว

๓) การนับเวลาตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ก็มีความเหลื่อมล้ำกันอยู่ เช่น การตั้งสาขาพรรคก่อนครบสี่สาขาภายในช่วงหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะต้องแจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๐ หรือไม่

๔) การนับเวลาตามมาตรา ๓๕ นั้นคำว่า “พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน” นั้นหมายความถึง วันที่ได้จัดตั้งพรรคขึ้นโดยสมบูรณ์ หรือวันที่ได้จดแจ้งการจัดตั้งดังที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไปหลายกรณีแต่ถ้าพิเคราะห์แล้วจะเห็นว่าข้อความส่วนนี้ของมาตรา ๓๕ ก็น่าจะเขียนให้ชัดว่า “นับแต่วันที่ได้จดแจ้งการจัดตั้ง” ถ้ายังมีข้อสงสัยก็ควรยกประโยชน์ให้แก่พรรคไว้ก่อน ทั้งนี้ข้อน่าคิดว่า “รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง” ควรจะเริ่มนับเมื่อเป็นพรรคโดยสมบูรณ์แล้วหรือไม่

๕) เจตนารมณ์ของมาตรา ๓๕ ที่บังคับให้หัวหน้าพรรคส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรค ก็เพื่อนำไปประกาศให้สาธารณชนทราบเท่านั้น ไม่ใช่เพื่อดูว่าพรรคจะดำรงสภาพเป็นพรรคต่อไปได้หรือไม่ ตามมาตรา ๒๕ คือ มีสมาชิกและสาขาเพียงพอหรือไม่ ซึ่งอาจถูกสั่งยุบพรรคได้ตามมาตรา ๖๕ (๕) เท่านั้น ไม่มีโทษอย่างอื่น แต่ทำไมการฝ่าฝืนตามมาตรา ๓๕ จึงมีโทษถึง ๓ สถาน คือ ถูกยุบพรรค (ตามมาตรา ๖๕) ถูกปรับตามมาตรา ๘๐ และกรรมการบริหารถูกห้ามมิให้ตั้งพรรคใหม่ ๕ ปี (ตามมาตรา ๖๕) ในเมื่อการฝ่าฝืนตามมาตรา ๖๖ ซึ่งพรรคดำเนินการทางการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตยซึ่งควรมีโทษร้ายแรงกลับได้รับการตักเตือนและผ่อนปรนมากกว่าตามมาตรา ๖๗

กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าทำไมโทษตามมาตรา ๖๖ จึงเบาที่สุดและโทษตามมาตรา ๒๕ เป็นโทษเพียงถูกยุบแต่โทษตามมาตรา ๓๕ กลับหนักที่สุด

ความสับสนเหล่านี้ทำให้พรรคการเมืองจำนวนกว่า ๓๐ พรรคปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อกำหนดหรือวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดต้องถูกสั่งยุบไปจึงน่าจะต้องพิจารณาบททวนกฎหมายพรรคการเมืองเสียใหม่

สำหรับกรณีนี้ก็ควรให้นายทะเบียนดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) เสียก่อน เช่นเดียวกับในประเด็นแรก

จึงเห็นควรยกคำร้อง

ส่วนเหตุผลอื่นมีรายละเอียดอีกมากอาจดูได้จากคำวินิจฉัยส่วนตัวได้ในคำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๕ (เรื่องนายทะเบียนขอให้มีคำสั่งยุบพรรคพลังไทย กรณีจัดหาสมาชิกไม่ครบ) และคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๕ (เรื่องนายทะเบียนขอให้มีคำสั่งยุบพรรคถิ่นไทย กรณีส่งรายงานการดำเนินงานกิจการพรรคการเมืองล่าช้า)

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ