

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๔๕

วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม

ความเป็นมา

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ กรณีที่พรรคพัฒนาสังคมไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กล่าวคือ พรรคพัฒนาสังคมไม่ได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ในคำวินิจฉัยที่ผ่านมาหลายคดี ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ในการสั่งยุบพรรคการเมืองตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอเรื่องให้พิจารณาตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ถึงแม้ว่า คำวินิจฉัยส่วนตนที่ผ่านมาข้าพเจ้าจะได้แสดงความเห็นที่ต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ก็ตาม แต่โดยที่ตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันทุกองค์กรของรัฐ ข้าพเจ้าจึงจำเป็นต้องยึดถือและปฏิบัติตามบรรทัดฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางไว้ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจรับคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองในกรณีนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

คำวินิจฉัย

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องพิจารณามีอยู่ว่า มีเหตุตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ อันได้แก่ การไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ เกิดขึ้นกับพรรคพัฒนาสังคมจริงหรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอยู่ว่า พรรคพัฒนาสังคมได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคขึ้น เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ ดังนั้น พรรคพัฒนาสังคมจึงเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้ง

ขึ้นครบ ๕๐ วัน นับจนถึงวันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ผ่านมา ซึ่งมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติไว้ว่า พรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นครบกำหนดเวลา ๕๐ วัน จะต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี แต่เมื่อกำหนดระยะเวลาดังกล่าวได้ผ่านพ้นไปแล้ว ก็ยังไม่ปรากฏว่าพรรคพัฒนาสังคมได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ หัวหน้าพรรคพัฒนาสังคมได้ต่อสู้ว่า พรรคได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี ๒๕๕๓ และได้แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบแล้ว เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยกคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง เพราะพรรคพัฒนาสังคมได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญครบถ้วนแล้ว และไม่มี ความผิดตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง

เพื่อความกระจ่างในเรื่องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้นัดหมายให้ผู้ร้องและผู้ถูกร้องมาชี้แจงเพิ่มเติมด้วยวาจาต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ปรากฏว่าทั้งสองฝ่ายยังคงยืนยันข้อกล่าวหาและคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเช่นเดิมอยู่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นสมควรออกนั่งพิจารณาเพื่อฟังคำชี้แจงของคู่กรณีโดยเปิดเผย

ในชั้นเบิกความต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ ผู้ร้องยังคงยืนยันข้อกล่าวหาเช่นเดิม และผู้ถูกร้องก็ยังคงยืนยันข้อต่อสู้เดิมของตนที่ว่า ตนได้ยื่นรายงานต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว นอกจากนี้แล้ว ผู้ถูกร้องยังได้ชี้แจงเพิ่มเติมในลักษณะที่คลุมเครือซึ่งอาจทำให้เข้าใจได้ว่า ผู้ถูกร้องได้ต่อสู้ด้วยว่าพรรคพัฒนาสังคมได้จัดตั้งขึ้น เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ แทนที่จะเป็นวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ ทำให้มีอายุยังไม่ครบ ๕๐ วันจนถึงวันสิ้นปีที่ผ่านมา จึงไม่มีหน้าที่ต้องยื่นรายงานกิจการของพรรคตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ในขณะเดียวกันในการตอบคำถามของตุลาการท่านหนึ่ง ผู้ถูกร้องก็ยอมรับและยืนยันว่าตน “มีหน้าที่ต้องยื่น” รายงานดังกล่าว ทั้งนี้ เหมือนจะหมายความว่า ผู้ถูกร้องไม่ใส่ใจในประเด็นเรื่องกำหนดเวลาครบหรือไม่ครบ ๕๐ วัน ของพรรคพัฒนาสังคม

จากการเบิกความที่ค่อนข้างกำกวมและสับสนนั้น ต้องสรุปว่าผู้ถูกร้องมิได้ต่อสู้ว่าตนไม่อยู่ในข่ายของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองจะให้เริ่มนับแต่วันเวลาใด และว่าในกรณีนี้พรรคพัฒนาสังคมมีอายุครบ ๕๐ วัน ที่จะต้องทำรายงานกิจการและแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือไม่

ดังนั้น ประเด็นแห่งข้อพิพาทระหว่างผู้ร้องกับผู้ถูกร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัย จึงคงมีแต่เพียงว่า ผู้ถูกร้องได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี ๒๕๕๓ และได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบแล้ว เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ จริง หรือไม่ เกี่ยวกับเรื่องนี้เห็นว่ามีข้อพิงสงสัยเกิดดังนี้

๑. ผู้ร้องได้ยื่นยื่นพร้อมแสดงหลักฐานว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เคยได้รับรายงานกิจการของพรรคในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ ตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้าง ส่วนผู้ถูกร้องก็แสดงสำเนาเอกสารรายงานที่ตนอ้างว่าได้ยื่นต่อสำนักงานของผู้ร้องแล้ว พร้อมทั้งตราประทับของสำนักงานของผู้ร้องอันเป็นหลักฐานที่แสดงว่าได้มีการรับหนังสือของผู้ถูกร้องแล้ว เมื่อพิจารณาและตรวจสอบเอกสารดู ปรากฏว่ามีข้อพิรุณเพราะตราประทับของสำนักงานของผู้ร้อง เป็นแต่เพียงรูปถ่ายมิใช่ตัวจริง จึงไม่มีน้ำหนักพอที่ทำให้เชื่อได้ว่า สำนักงานของผู้ร้องได้รับรายงาน ฯ จริงตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้าง อีกทั้งยังไม่ปรากฏหลักฐานใดทางสำนักงานของผู้ร้อง ว่าได้มีการรับรายงานของพรรคเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔

๒. ข้อพิรุณและข้อสงสัยดังกล่าวมีเหตุยืนยันได้จากหนังสือของพรรคพัฒนาสังคมเอง ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งมีถึงนายทะเบียนพรรคการเมือง สรุปความได้ว่า

พรรคพัฒนาสังคมไม่มีเจตนาที่จะละเว้นการปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ว่าพรรค ฯ ได้นับวันคลาดเคลื่อนไปอีกประการหนึ่ง คือ ทางสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติมิได้ออกหนังสือแจ้งเตือนพรรคพัฒนาสังคมซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ยังไม่สัมพันธ์กับกฎระเบียบเลย จึงอาจทำให้มีการผิดพลาดขึ้นโดยไม่มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยง และว่าถ้าพรรคพัฒนาสังคมได้ทราบมาก่อนก็จะปฏิบัติให้ถูกต้องทันที ดังนั้น พรรคพัฒนาสังคม จึงขอให้นายทะเบียนได้ทบทวนการวินิจฉัยความผิดของพรรคพัฒนาสังคมเสียใหม่ เพื่อเป็นการให้โอกาสพรรคได้นำนโยบายของพรรคไปสู่ประชาชนต่อไป

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อความตามหนังสือของหัวหน้าพรรคพัฒนาสังคมที่ได้สรุปมาข้างต้นนี้ เท่ากับเป็นการยอมรับโดยปริยายแล้วว่า พรรคพัฒนาสังคมมิได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากในหนังสือฉบับที่กล่าวไม่มีการกล่าวอ้างว่าพรรค ฯ ได้จัดทำรายงาน ฯ และแจ้งให้นายทะเบียนทราบแล้วดังที่ผู้ถูกร้องนำมากล่าวอ้างในภายหลัง จึงเป็นการขัดแย้งอย่างโจ่งแจ้งกับคำชี้แจงที่พรรคพัฒนาสังคมได้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าพรรค ฯ ได้ทำรายงานครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เพราะหากกรณีเป็นจริงตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้าง ก็เป็นเรื่องที่ผู้ถูกร้องน่าจะต้องหยิบยกขึ้นชี้แจงต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองก่อนแล้ว แทนที่จะเรียกร้องขอความเห็นใจจากนายทะเบียนพรรคการเมืองตามหนังสือ

ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ที่อ้างถึงข้างต้น ด้วยเหตุที่กล่าว จึงฟังเป็นที่ยุติได้ว่าพรรคพัฒนาสังคมมิได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคและแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามที่หัวหน้าพรรค ฯ กล่าวอ้าง ส่วนข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่ามีการผิดพลาดโดยไม่มีเจตนา เพราะเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ไม่สัมพันธ์กับกฎ ระเบียบ และว่าไม่ได้มีการแจ้งเตือนให้พรรคพัฒนาสังคมทราบล่วงหน้า นั้น เห็นว่าฟังไม่ขึ้น เพราะผู้ร้องได้ดำเนินการทุกวิถีทางที่จะให้พรรคการเมืองต่าง ๆ เข้าใจและทราบถึงภาระหน้าที่ของตนตามกฎหมายใหม่แล้ว

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงเห็นว่ามีเหตุตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เกิดขึ้นกับพรรคพัฒนาสังคมจริง อันเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคมได้ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ