

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๔๔

วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๔

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม

ข้อเท็จจริง

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งกำหนดให้หัวหน้าพรรค จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๔ ให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ทางพรรคพัฒนาสังคมโดยหัวหน้าพรรค นายชลัท ธนาสยาภรณ์ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๔โต้แย้งคำร้องของนายทะเบียน โดยอ้างว่าได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคพัฒนาสังคมในรอบปี ๒๕๔๓ แล้ว และแจ้งให้นายทะเบียนทราบเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ พร้อมทั้งได้แนบสำเนารายงานที่อ้าง

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าวไว้ในสำนวนแล้วแจ้งให้ผู้ร้องทราบ

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องเพิ่มเติมพร้อมทั้งเอกสารประกอบ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า

พรรคพัฒนาสังคมได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอทบทวนการพิจารณาคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ได้ยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคพัฒนาสังคม โดยชี้แจงว่าพรรคพัฒนาสังคมมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนและไม่มีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ส่วนเอกสารแนบท้ายคำชี้แจงของผู้ถูกร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญได้จัดส่งให้ผู้ร้องนั้น มีข้อสังเกตดังนี้

(๑) แบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคพัฒนาสังคม (แบบ ท.พ. ๘) ที่ พนส ๐๐๒๐/๔๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ไม่มีการประทับตราเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ซึ่งผิดไปจากหนังสือของพรรคพัฒนาสังคม ที่ พนส ๐๐๒๐/๕๕ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ ที่ส่งถึง นายทะเบียนพรรคการเมือง ส่งเรื่องรายงานการจัดตั้งสาขา และเรื่องส่งทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง มีตราประทับรับเอกสารของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และลงเลขรับที่ ๕๕๓๑ และ ๕๕๓๒ ตามลำดับ

(๒) หนังสือพรรคพัฒนาสังคม ที่ พนส ๐๐๒๐/๕๕ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ มี จำนวน ๓ ฉบับ มีเลขหนังสือเลขเดียวกัน ลงวันที่วันเดียวกัน แต่เป็นคนละเรื่องกัน

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับฟังคำชี้แจงของนายชลัท ธนาสยามกรณ์ หัวหน้าพรรคพัฒนาสังคม ผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ผู้ถูกร้องได้ยื่นแบบรายงานการดำเนินกิจการของ พรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) ที่มีตราประทับรับหนังสือจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีเลขรับที่ ๕๕๓๒ ซึ่งเป็นเลขเดียวกันกับหนังสือของพรรคพัฒนาสังคมเรื่องส่งทะเบียนสมาชิก พรรคการเมืองที่ส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองในวันเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญรับฟังคำชี้แจงของ นายชนพันธ์ ศรีสาคร และนายสุเทพ พรหมวาส ผู้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนพรรคการเมือง

ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกนั่งพิจารณา เพื่อรับฟังคำแถลงของคู่กรณีและดำเนินการสืบพยาน ตามความจำเป็นแห่งคดี ในวันอังคารที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๔

นายชนพันธ์ ศรีสาคร ผู้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนพรรคการเมือง เบิกความสรุปได้ใจความว่า นายทะเบียนพรรคการเมือง รับผิดชอบการจัดตั้งพรรคพัฒนาสังคม ตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ และได้มีหนังสือแจ้งให้หัวหน้าพรรคพัฒนาสังคมทราบเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๓ พรรคพัฒนาสังคมจึงมีสภาพเป็นนิติบุคคลที่สามารถดำเนินกิจการต่างๆ ได้ ตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ เมื่อนับวันจัดตั้งพรรคพัฒนาสังคม ตั้งแต่วันที่นายทะเบียนรับผิดชอบการจัดตั้งพรรคเมื่อ วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ จนถึงวันสิ้นปีปฏิทินรวมเป็น ๕๑ วัน พรรคพัฒนาสังคมจึงไม่ได้รับการยกเว้นตามความตอนท้ายของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น เมื่อสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ นายทะเบียนพรรคการเมือง ไม่ได้รับรายงานการดำเนินกิจการของพรรคพัฒนาสังคมในรอบปี ๒๕๕๓ จึงเป็นเหตุให้นายทะเบียน พรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้มีการสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม

ในประเด็นการรับหนังสือจากพรรคการเมืองที่มีถึงนายทะเบียนพรรคการเมือง สำนัก บริหารกลางของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบ เมื่อมีหนังสือมาถึงทางพนักงาน จะประทับตราสำนักงานและลงเลขลำดับที่รับ วันที่และเวลาไว้ในสมุดทะเบียนคุมการรับหนังสือ พร้อมทั้งออกใบรับให้ผู้นำส่งเก็บเป็นหลักฐาน หรือกรณีที่ผู้นำส่งมีสำเนาฉบับ พนักงานผู้รับอาจ

ลงนามรับไว้เป็นหลักฐานในสำเนาฉบับ หากผู้ส่งหนังสือประสงค์จะขอรับหนังสือคืนเพื่อนำส่งให้กับผู้รับผิดชอบแต่ละเรื่องโดยตรง จะต้องลงชื่อรับคืนในสมุดทะเบียนการจ่ายหนังสือ ซึ่งจัดทำไว้ต่างหากจากสมุดทะเบียนการรับหนังสือ

เมื่อรับหนังสือแล้วพนักงานผู้รับจะนำเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชาภายในกำหนดตามกฎหมาย จากการตรวจสอบการรับหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ พบว่ามีรายการลงรับหนังสือพรรคพัฒนาสังคม เลขรับที่ ๕๕๓๑ เรื่องส่งรายงานการจัดตั้งสาขา และเลขที่ ๕๕๓๒ เรื่องส่งทะเบียนสมาชิก ในสมุดทะเบียนการจ่ายหนังสือพบว่าเรื่องดังกล่าวมีรายชื่อ “จันทร์” ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับลายมือชื่อ นางจันทร์ ม่วงมั่งมี เลขานุการพรรคพัฒนาสังคมลงชื่อรับเรื่องคืนเพื่อไปมอบให้ผู้รับผิดชอบโดยตรง

ผู้ถูกร้องคือ นายชลัท ธนาสยามกรณ์ หัวหน้าพรรคพัฒนาสังคมได้เบิกความมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า

พรรคพัฒนาสังคมได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคพัฒนาสังคมในรอบปี ๒๕๔๓ อย่างถูกต้องตามความเป็นจริงทุกประการตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และได้แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบแล้วในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ตามหนังสือที่ พนส ๐๐๒๐/๒๕๔๔ แบบ (ท.พ. ๘) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ลงทะเบียนเลขที่รับ เลขที่ ๕๕๓๒ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ พรรคพัฒนาสังคมจึงไม่ต้องถูกยุบ ผู้ร้องมิได้ฝ่าฝืนมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคพัฒนาสังคมจัดตั้งขึ้นยังไม่ถึง ๕๐ วัน จนวันสิ้นปีปฏิทิน เพราะการนับระยะเวลาต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องได้รับทราบการรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง

นางমনชนก ม่วงมั่งมี พยานผู้ถูกร้องเบิกความสรุปได้ว่า พยานเป็นเลขานุการพรรคพัฒนาสังคมได้รับคำสั่งจากหัวหน้าพรรคให้ส่งเอกสารเป็นจำนวนรวมทั้งแผ่นดิสก์ แก่นายทะเบียนพรรคการเมืองในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ รายงานประจำปีได้ส่งไปในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ เช่นกันแต่ได้แทรกไปพร้อมกับเอกสารอื่น คือเอกสารเรื่องส่งทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองแต่ในรายการสิ่งที่ส่งมาด้วยพร้อมกับทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้ระบุรายงานประจำปีนั้นเป็นความบกพร่องของพยานเอง

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ สรุปได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งขอปฏิเสธว่าไม่เคยได้รับเอกสารเรื่องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคพัฒนาสังคมตามที่พรรคนี้อ้างส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ และเมื่อสำนักงาน

ได้ออกเลขที่รับหนังสือ ที่ ๕๕๓๒ ในสมุดทะเบียนคู่มือการรับหนังสือรับเรื่องส่งทะเบียนสมาชิกดังกล่าวแล้วไม่สามารถออกเลขเดียวกันนี้แก่เรื่องอื่นได้อีก นอกจากการกระทำดังกล่าวสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าหัวหน้าพรรคพัฒนาสังคมได้ปลอมเอกสารยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้หลงเชื่อว่าเป็นเอกสารจริงน่าจะเกิดความเสียหายแก่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ร้องทุกข์กล่าวโทษหัวหน้าพรรคพัฒนาสังคมต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลพระราชวัง

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า พรรคพัฒนาสังคมไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่

ในการวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่า พรรคพัฒนาสังคมได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๕๓ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีหรือไม่ ผู้ถูกร้องได้ต่อสู้ว่าได้ดำเนินการตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ คือได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการประจำปีของพรรคพัฒนาสังคมให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ โดยได้แสดงสำเนาฉบับรายงานที่มีตราประทับรับหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เลขรับหนังสือที่ ๕๕๓๒ และได้ชี้แจงว่า สำเนารายงานการดำเนินกิจการประจำปีของพรรคพัฒนาสังคมตามที่ยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญเมื่อชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญในครั้งแรก ไม่มีตราประทับรับหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากเกรงว่าถ้าสำเนาจากเอกสารที่มีตราประทับจะไม่ชัดเจนจึงจัดส่งฉบับที่ไม่มีตราประทับมาให้

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ให้การยืนยันว่าไม่เคยได้รับรายงานการดำเนินกิจการประจำปี ๒๕๕๓ ของพรรคพัฒนาสังคม ส่วนเอกสารที่พรรคพัฒนาสังคมอ้างว่าเป็นรายงานการดำเนินกิจการประจำปี ๒๕๕๓ ของพรรคพัฒนาสังคม และมีตราประทับรับหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เป็นเอกสารปลอมเพราะเลขรับหนังสือที่ปรากฏในเอกสารนั้นคือเลขที่ ๕๕๓๒ ซึ่งซ้ำกับเลขรับหนังสือของพรรคพัฒนาสังคม เรื่องส่งทะเบียนสมาชิกพรรคซึ่งทางสำนักงานได้รับเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ และได้ลงเลขรับหนังสือเป็นเลขที่ ๕๕๓๒ เมื่อลงรับเลขที่นี้ในเอกสารนั้นแล้วไม่สามารถลงเลขที่รับเลขเดียวกันในเอกสารอื่นได้

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า พรรคพัฒนาสังคมจะต้องส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคประจำปีเพราะจัดตั้งและมีฐานะเป็นนิติบุคคลมาครบ ๕๐ วันแล้ว คือตั้งแต่วันที่นายทะเบียน

พรรคการเมืองรับจดแจ้ง ซึ่งได้แก่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ และไม่ได้จัดส่งเอกสารที่เป็นรายงานการดำเนินกิจการประจำปี ๒๕๔๓ ของพรรคพัฒนาสังคมและแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ ตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ตรงตามคำยืนยันของผู้ร้อง ข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องที่อ้างว่าได้ส่งรายงานดังกล่าวแล้วโดยแสดงหลักฐานแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคพัฒนาสังคมที่มีตราประทับรับหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ลงเลขที่รับหนังสือเลขที่ ๕๕๓๒ นั้นรับฟังไม่ได้ เพราะในการชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญในครั้งแรกนั้น ผู้ถูกร้องได้ส่งเอกสารที่อ้างเป็นรายงานดังกล่าว โดยไม่มีตราประทับรับ ถ้าผู้ร้องมีเอกสารที่มีตราประทับรับดังกล่าวจริง ก็น่าที่จะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบตั้งแต่ครั้งแรก นอกจากนั้น เลขที่รับหนังสือที่ปรากฏบนเอกสารรายงานประจำปีที่ผู้ถูกร้องอ้างคือเลขที่ ๕๕๓๒ ซ้ำกับเลขที่รับหนังสือของพรรคพัฒนาสังคมที่ส่งให้กับนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่องส่งทะเบียนสมาชิก และเป็นเลขรับหนังสือที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งลงไว้ในสมุดทะเบียนคุมการรับหนังสือ จึงเป็นไปได้ที่จะลงเลขรับหนังสือซ้ำอีกในเอกสารที่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ทางผู้ร้องได้ยืนยันว่าการลงเลขรับหนังสือซ้ำเป็นไปได้และยังได้แสดงหลักฐานสมุดทะเบียนคุมการรับหนังสือว่าไม่มีการรับหนังสือของพรรคพัฒนาสังคมที่เป็นเรื่องแบบรายงานการดำเนินงานกิจการประจำปีของพรรค ในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนข้ออ้างของพยานผู้ถูกร้องที่เบิกความว่า ในการส่งเอกสารเรื่องทะเบียนสมาชิกแก่นายทะเบียนพรรคการเมือง ในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ และได้แนบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคมาด้วยแต่ไม่ได้ลงไว้ในรายการส่งที่ส่งมาด้วยนั้น เป็นข้อบกพร่องของตน รับฟังไม่ได้ เพราะถ้าแนบมาจริงจะต้องมีหลักฐานการลงรับเอกสารดังกล่าวในสมุดทะเบียนคุมการรับหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากนั้นเอกสารรายงานการดำเนินกิจการประจำปีของพรรคเป็นเอกสารสำคัญ ไม่น่าที่ผู้ถูกร้องจะละเลย ลืมระบุไว้ในสิ่งที่ส่งมาด้วย หรือแทรกเข้ามาในเรื่องอื่น น่าจะแยกส่งให้ชัดเจน

นอกจากนี้พยานหลักฐานรับฟังได้ว่า นายชลัท ธนาสยาภรณ์ ได้มีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (นายทะเบียนพรรคการเมือง) เพื่อขอให้ทบทวนการพิจารณาคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ได้ยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม โดยชี้แจงว่าพรรคพัฒนาสังคมมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนไม่ได้มีเจตนาจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หนังสือนี้แสดงว่าพรรคพัฒนาสังคมไม่ได้ส่งรายงานประจำปีจริง เพราะถ้าส่งจะต้องมีข้อความยกขึ้นต่อสู้ว่าได้ส่งรายงานประจำปีแล้ว จึงขอให้ทบทวนคำสั่ง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พรรคพัฒนาสังคมไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามนัย
มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงวินิจฉัย
ให้ยุบพรรคพัฒนาสังคมได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงวินิจฉัยให้มีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม ตามมาตรา ๖๕
วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ