

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๕๕

วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม

คำร้อง นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหนังสือที่ ลต ๐๐๐๔/๗๒๗ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ พร้อมคำร้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อเท็จจริงและความเป็นมา

๑. นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคพัฒนาสังคมไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง เลขที่ ๑๗/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ พรรคพัฒนาสังคมจึงเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมากกว่าเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๓

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี

ปรากฏว่า เมื่อพ้นกำหนดเวลา (ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔) ที่พรรคการเมืองทุกพรรค ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน ๒๕๕๓ พรรคพัฒนาสังคมไม่แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

นายทะเบียนพรรคการเมือง จึงมีหนังสือที่ ลต ๐๐๐๔/๗๒๗ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ พร้อมยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วและมีมติเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ ให้รับคำร้องไว้ดำเนินการพร้อมทั้งมีคำสั่งให้แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ และส่งสำเนาคำร้องให้พรรคพัฒนาสังคม ซึ่งเป็นผู้ถูกร้องรับทราบและให้ทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อไป

๒. พรรคพัฒนาสังคม ได้ยื่นหนังสือคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ สรุปความว่า พรรคพัฒนาสังคมได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคพัฒนาสังคม

ในรอบปี ๒๕๕๓ ที่ผ่านมามีการปฏิบัติตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบแล้ว เมื่อวันที่ ๒๒ เดือนมีนาคม ๒๕๕๔

๓. นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นหนังสือชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ มีสาระสำคัญว่าพรรคมิได้ส่งแบบรายงานการดำเนินการตามแบบ ท.พ. ๘ แม้พรรคจะส่งรายงานและเอกสารหลายฉบับมาในช่วงนั้นและขอตั้งข้อสังเกตดังต่อไปนี้

๓.๑) แบบรายงานการดำเนินการของพรรคพัฒนาสังคม (แบบ ท.พ. ๘) ที่ พนส ๐๐๒๐/๕๕ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ ไม่มีรอยประทับตรารับเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหลักฐานการรับหนังสือที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้ลงลายมือชื่อไว้เมื่อได้รับหนังสือของพรรคการเมืองต่างๆ ดังที่เคยปฏิบัติมาตลอด เช่นเดียวกับหนังสือของพรรคพัฒนาสังคม ที่ พนส ๐๐๒๑/๕๕ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๔

๓.๒) หนังสือของพรรคพัฒนาสังคม ที่ พนส ๐๐๒๐/๕๕ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ มีจำนวน ๓ ฉบับ ซึ่งมีเลขที่หนังสือออกของพรรคเลขเดียวกัน ลงวันที่เดียวกันแต่เป็นคนละเรื่องกัน คือ เรื่องส่งรายงานการจัดตั้งสาขา (ลงรับเลขที่ ๕๕๓๑), เรื่องส่งทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง (ลงรับเลขที่ ๕๕๓๒) และเรื่องแบบรายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง (ท.พ. ๘) (ไม่มีการลงรับ) แต่เมื่อนำมาส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ กลับมีการลงรับเลขที่ ๕๕๓๒

๓.๓) หนังสือของพรรคพัฒนาสังคมที่มีถึงประธานกรรมการการเลือกตั้งตามข้อ ๓.๑) และคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา พร้อมทั้งเอกสารแนบท้ายที่พรรคพัฒนาสังคมจัดส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญ ตามข้อ ๓.๒) มีความขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิง

๔. ศาลรัฐธรรมนูญออกนั่งพิจารณาเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ เพื่อรับฟังคำแถลงของคู่กรณีและสืบพยานสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๔.๑) คำแถลงของฝ่ายนายทะเบียนพรรคการเมือง สรุปได้ว่า

(๑) เรื่องวันก่อตั้งพรรคและการจัดส่งรายงานประจำปี

(๑.๑) นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบคำขอจัดตั้งพรรคพัฒนาสังคม เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๓ แล้วเห็นว่าถูกต้องครบถ้วน จึงรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคพัฒนาสังคมไว้ในทะเบียนพรรคการเมืองเลขที่ ๑๗/๒๕๕๓ ตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ พร้อมทั้งได้มีหนังสือแจ้งให้หัวหน้าพรรคพัฒนาสังคมทราบ เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๓

(๑.๒) ตามหลักกฎหมายเมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนพรรคการเมืองตั้งแต่วันใด ย่อมมีผลเป็นการก่อตั้งสิทธิและหน้าที่ของพรรคการเมืองในฐานะนิติบุคคล โดยสภาพในวันนั้นตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น เมื่อนับวันจัดตั้งพรรคพัฒนาสังคมตั้งแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ จนถึงวันสิ้นปีปฏิทินจะรวมเวลาเป็น ๕๑ วัน พรรคพัฒนาสังคมจึงไม่ได้รับการยกเว้นตามความในตอนท้ายของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งกำหนดให้พรรคมีหน้าที่ต้องรายงานการดำเนินกิจการประจำปี ๒๕๔๓ ภายใน ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔

(๑.๓) เมื่อสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ได้รับรายงาน ฯ จึงมีเหตุให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีการสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคมเนื่องจากไม่รายงานการดำเนินกิจการพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๕ ประกอบมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

(๒) กระบวนการรับหนังสือ

เมื่อมีการรับหนังสือที่มีถึงนายทะเบียนพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการทางสารบัญญัติโดยมอบให้สำนักบริหารกลางฝ่ายกิจการทั่วไปรับผิดชอบดำเนินการ ดังนี้

(๒.๑) เมื่อมีผู้นำส่งหนังสือพนักงานจะประทับตราสำนักงานเพื่อลงลำดับเลขที่รับหนังสือ วันที่และเวลาไว้ในสมุดทะเบียนคุมการรับหนังสือพร้อมทั้งออกใบรับให้ผู้นำส่งเก็บไว้เป็นหลักฐาน หรือกรณีที่ผู้นำส่งมีสำเนาฉบับ พนักงานผู้รับอาจลงนามรับไว้เป็นหลักฐานในสำเนาฉบับด้วย

(๒.๒) หากผู้ส่งหนังสือประสงค์จะขอรับหนังสือคืนเพื่อนำไปส่งไปให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบแต่ละเรื่องโดยตรงจะต้องลงชื่อรับคืนในสมุดทะเบียนคุมการจ่ายหนังสือให้แก่กิจการ ซึ่งจัดทำไว้เป็นหลักฐานต่างหากจากสมุดทะเบียนคุมการรับหนังสือ เพื่อให้พนักงานผู้รับผิดชอบนำเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย

จากการตรวจสอบสมุดทะเบียนคุมการรับหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ พบว่ามีรายการลงรับหนังสือพรรคพัฒนาสังคม ๒ ฉบับ คือ ฉบับที่ลงเลขรับที่ ๕๕๓๑ เรื่องส่งรายงานการจัดตั้งสาขา และฉบับที่ลงเลขรับที่ ๕๕๓๒

เรื่องส่งทะเบียนสมาชิกและในสมุดทะเบียนคู่มือการจ่ายหนังสือพบว่าเรื่องดังกล่าวมีรายชื่อ “จันทร์” ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับลายมือชื่อนางจันทร์ หรือมนชนก ม่วงมั่งมี (ภริยานายชลัท ธนาสยาภรณ์) เลขาธิการพรรคพัฒนาสังคมลงชื่อรับเรื่องคืนเพื่อไปมอบให้ผู้รับผิดชอบโดยตรง

(๓) การติดต่อของหัวหน้าพรรค

เมื่อประมาณต้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ นายชลัท ธนาสยาภรณ์ (ชื่อสกุลเดิม ม่วงมั่งมี) หัวหน้าพรรคพัฒนาสังคม ได้ไปพบปะปรึกษานายกฤษ เอื้อวงศ์ ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ กรณีที่พรรคพัฒนาสังคมไม่ได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการพรรคการเมืองให้นายทะเบียนภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ถึงประธานกรรมการการเลือกตั้ง (นายทะเบียนพรรคการเมือง) โดยขอให้ทบทวนการพิจารณาคำสั่งโดยชี้แจงว่าพรรคไม่มีเจตนาที่จะละเว้นตามมาตรา ๓๕ แต่ตีความตามในมาตรา ๔๒ ว่า ให้ถือเอาวันเดือนปีที่พรรคพัฒนาสังคมได้รับหนังสือตอบรับการจัดตั้งพรรคเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ เป็นวันเดือนปีที่ให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งทำให้นับวันคลาดเคลื่อนไปว่าเป็นเพียง ๘๔ วัน จึงไม่ต้องส่งรายงานประจำปี

(๔) การพยายามขอตั้งพรรคใหม่

เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๔ นายประพันธ์ ธนาสยาภรณ์ (น้องชายนายชลัท) ผู้ได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรคสังคมพัฒนา ได้ยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองโดยแจ้งว่าที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคสังคมพัฒนา ณ บ้านเลขที่ ๒๘/๑๐๐ หมู่ที่ ๕ ตำบลคูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี รหัสไปรษณีย์ ๑๒๑๓๐ โทรศัพท์ ๕๓๑-๘๓๕๕ โทรสาร ๕๓๑-๘๓๕๕ ซึ่งเป็นเลขที่เดียวกับสำนักงานใหญ่ของพรรคพัฒนาสังคม แต่นายทะเบียนไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคสังคมพัฒนาเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๔ เพราะได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคไม่ครบตามข้อบังคับพรรค

(๕) การส่งรายงานการประชุมพรรคมีลักษณะเงื่อนไข

หัวหน้าพรรคพัฒนาสังคมได้ส่งรายงานการประชุมกรรมการบริหารพรรคพัฒนาสังคม ครั้งที่ ๒/๒๕๕๔ (เมื่อวันพุธที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ ณ ที่ทำการพรรค เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๐๐ น. และเลิกประชุมเวลา ๑๕.๐๐ น.) โดยแนบมากับเรื่องการขอจัดตั้งสาขาพรรคพัฒนาสังคม (๓ สาขา ที่ พิชญโลก, นนทบุรี, และนครราชสีมา) แต่ปรากฏว่าสำเนารายงานการประชุมครั้งเดียวกันนี้มีเรื่องขอมติให้รับรองรายงานการดำเนินการของพรรค และให้ดำเนินการจัดส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองต่อไป (เมื่อได้ตรวจสอบจากเอกสารในสำนวนแล้ว ปรากฏว่ารายงานการประชุมพรรคพัฒนาสังคม ครั้งที่ ๒/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ นี้มีถึง ๓ สำนวน โดย ๒ สำนวน

มีข้อความไม่ตรงกันแต่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรค ๓ สาขา เหมือนกัน ส่วนอีกสำนวนหนึ่ง เป็นเรื่องขออนุมัติรายงานการดำเนินกิจการของพรรคเพื่อให้ส่งนายทะเบียนพรรค ซึ่งน่าจะให้ทัน ปลายเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ตามที่มากล่าวอ้างในภายหลัง อนึ่ง รายงานการประชุมทั้งสามสำนวนนี้มีลายเซ็นของนางจันทร์ ม่วงมั่งมี เลขานุการ เป็นผู้จดยางานการประชุม, นายชลัท ธนาสยากรณ์ หัวหน้าพรรค เป็นผู้รับรองรายงานการประชุม และลงนามรับรองสำเนาถูกต้อง)

๔.๒) ฝ่ายผู้ถูกร้อง เบิกความสรุปได้ว่า

(๑) เรื่องการส่งรายงานภายในกำหนด ผู้ถูกร้องมิได้ฝ่าฝืนมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากพรรคพัฒนาสังคมจัดตั้งขึ้น ยังไม่ถึงเก้าสิบวันจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน เพราะการนับระยะเวลาต้องเริ่มนับแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องได้รับแจ้งการรับจดทะเบียนพรรคการเมือง แต่ไม่ยืนยันให้เป็นประเด็นที่ขอต่อสู้ ในกรณีนี้

(๒) พรรคพัฒนาสังคมได้ยื่นแบบ ท.พ. ๘ ตามกำหนดเวลาแล้ว โดยนายทะเบียนพรรคการเมืองประทับตราลงรับเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ ไว้แล้ว ดังปรากฏเลขทะเบียนรับที่ ๕๕๓๒ แต่ผู้ถูกร้องมิได้นำส่งฉบับที่มีการประทับตราดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญในครั้งแรกเพราะเห็นว่าการถ่ายเอกสารอาจไม่ชัดเจน จึงได้นำส่งในภายหลัง

๕. คำชี้แจงเพิ่มเติม นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๔ สรุปความว่า

๕.๑) ปรากฏหลักฐานจากทะเบียนรับหนังสือซึ่งเป็นเอกสารมหาชนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ เลขรับหนังสือที่ ๕๕๓๒ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นการออกให้แก่หนังสือพรรคพัฒนาสังคม เรื่อง ส่งทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง โดยไม่มีการลงรับเอกสารเรื่องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคพัฒนาสังคมแต่อย่างใด ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงขอปฏิเสธว่าไม่เคยได้รับเอกสารเรื่องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคพัฒนาสังคมตามที่พรรคนี้อ้างส่งศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อได้ออกเลขรับหนังสือที่ ๕๕๓๒ ในสมุดทะเบียนรับเรื่องส่งทะเบียนสมาชิกดังกล่าวแล้ว จึงไม่สามารถออกเลขเดียวกันนี้แก่เรื่องอื่นได้อีก

๕.๒) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า หัวหน้าพรรคพัฒนาสังคมได้ปลอมเอกสาร และยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้หลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริง น่าจะเกิดความเสียหายกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงได้ร้องทุกข์กล่าวโทษหัวหน้าพรรคพัฒนาสังคมต่อพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจนครบาลพระราชวัง ชุานปลอมเอกสารและใช้เอกสารปลอมตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๘

๕.๓) การที่พรรคพัฒนาสังคมไม่ส่งรายงานการดำเนินงานของพรรคภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เป็นความผิดตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลปทุมวันแล้ว

๖. ประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัย

เมื่อปรากฏว่าทางพรรคพัฒนาสังคมไม่ตั้งใจจะให้พิจารณาว่าพรรคได้ตั้งมาเกินกว่า ๕๐ วันหรือไม่แล้ว จึงเหลือประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียว คือ พรรคพัฒนาสังคมได้ยื่นรายงานการดำเนินงานภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่

๗. ข้อพิจารณาด้านข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๗.๑) ปัญหาข้อเท็จจริงที่ศาลจะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง ฟังขึ้นหรือไม่

เมื่อพิจารณาจากคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม พร้อมเอกสารประกอบ และคำชี้แจงของผู้ถูกร้องพร้อมเอกสารประกอบ และคำเบิกความของผู้ร้อง และผู้ถูกร้อง จากการออกนั่งพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีการกระทำที่ผิดปกติ ดังนี้

(๑) เอกสารแบบรายงานการดำเนินงานของพรรคพัฒนาสังคม (แบบ ท.พ. ๘) ที่ พนส ๐๐๒๐/๕๕ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งพรรคพัฒนาสังคมยื่นส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ต่างวาระกันนั้นมีความแตกต่างและเกิดความสับสน กล่าวคือ

(๑.๑) เอกสารที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ ไม่มีเครื่องหมายประทับตรารับเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งตามปกติแล้วจะต้องปรากฏการประทับตรารับ ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ หมวด ๒ ข้อ ๓๗

(๑.๒) เอกสารที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔) และเอกสารที่อ้างส่งศาลในการออกนั่งพิจารณา (วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๔) มีรอยประทับตรารับเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยลงเลขรับหนังสือที่ ๕๕๓๒ เป็นลายมือ แต่จากการตรวจสอบกับสมุดทะเบียนหนังสือเป็นเลขที่ซ้ำกันกับเอกสารเรื่องส่งทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง มิใช่เรื่องแบบรายงานการดำเนินงาน

ของพรรคพัฒนาสังคมแต่อย่างใด นอกจากนั้นหนังสือพรรคพัฒนาสังคม ที่ พนส ๐๐๒๐/๕๕ เรื่อง ส่งทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ มีรอยประทับตรารับหนังสือเลขที่ ๕๕๓๒ ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ระบุสิ่งที่ส่งมาด้วยจำนวน ๔ รายการ แต่มิได้ระบุว่า ได้ส่งแบบรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคพัฒนาสังคม (แบบ ท.พ. ๘) มาด้วยแต่อย่างใด

ในส่วนนี้มีข้อพิรุธ ๒ ประการ คือ

(๑.๒.๑) ข้ออ้างว่ารายงาน ฯ ที่ส่งมาครั้งแรกไม่มีตราประทับรับ เพราะหาต้นฉบับที่นายทะเบียนลงรับไม่พบจึงส่งสำเนาที่พรรคมีอยู่มาส่งแทน แต่ต่อมาพบจึงส่งมาให้ ครั้งที่สองเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เป็นคำกล่าวอ้างที่มีพิรุธ เพราะเป็นหลักฐานสำคัญ ที่พรรคจะใช้ต่อสู้

(๑.๒.๒) ทั้งนี้ย่อมเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่จะเขียนเลขรับหนังสือ ๕๕๓๒ ลงในช่องว่างของตราขงเลขที่รับในเอกสาร ๒ แผ่นจะเขียนได้ตรงกันเหมือนกันประหนึ่ง ภาพถ่าย แม้นางমনชนก ม่วงมั่งมี (ภริยา) จะให้การยืนยันว่าเป็นผู้มาส่งเอกสารเองและเจ้าหน้าที่ ได้ประทับตรารับรายงานจริง

(๒) พรรคพัฒนาสังคมได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการการเลือกตั้ง (นายทะเบียนพรรคการเมือง) เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เพื่อทบทวนการพิจารณาคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมือง กรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม โดยพรรคพัฒนาสังคมได้ชี้แจงว่ามีความเข้าใจคลาดเคลื่อน และไม่มีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งความในหนังสือดังกล่าวขัดแย้งกับคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญของพรรคพัฒนาสังคม ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งอ้างว่า พรรคพัฒนาสังคมได้จัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคพัฒนาสังคมในรอบปี ๒๕๕๓ ที่ผ่านมากถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และได้แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕

(๓) จากการที่นายชลัท ธนาสยาภรณ์ และนางจันทร์ ม่วงมั่งมี ได้เปลี่ยนชื่อและนามสกุลสลับกันเป็นพฤติกรรมที่น่าสงสัยว่าไม่ต้องการให้คนภายนอกรู้ว่าเป็นสามี-ภริยากัน หรือไม่ หนึ่ง การที่นายประพันธ์ ธนาสยาภรณ์ น้องชายของ นายชลัท ธนาสยาภรณ์ มาขอจดทะเบียนจัดตั้ง พรรคสังคมพัฒนา โดยใช้สถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่ที่เดียวกันก็เป็นพฤติกรรมที่น่าสงสัยด้วย

(๔) รายงานการประชุมพรรคพัฒนาสังคม ครั้งที่ ๒/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ ปรากฏว่ามีถึง ๓ สำนวน น่าจะมีวัตถุประสงค์จะแสดงต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ว่ามีการจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปี ๒๕๕๓ ทันทกำหนดสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๕๕ ตามกฎหมาย

๗.๒) ปัญหาข้อกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจจะพิจารณายุบพรรคพัฒนาสังคมได้ เพราะ

(๑) นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ชื่อพรรคพัฒนาสังคม ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง เลขที่ ๑๗/๒๕๕๓ ตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ พรรคพัฒนาสังคม จึงเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นเกินเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดแจ้ง

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ กำหนดให้หัวหน้าพรรคพัฒนาสังคม จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (หากตั้งพรรคเกิน ๕๐ วัน) ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ถ้าปรากฏความจริงว่าหัวหน้าพรรคมิได้ส่งรายงาน ฯ มาภายในกำหนดศาลก็จะสั่งให้ยุบได้

๗.๓) ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของศาลรัฐธรรมนูญ

แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒ การส่งเรื่องที่พรรคไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕ มาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย มีความหมายโดยปริยายว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องสั่งยุบอย่างเด็ดขาดโดยศาลจะไม่มีทางใช้ดุลยพินิจนั้นไม่น่าจะชอบด้วยเหตุผล เพราะศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลใดๆ ก็ตามก็ต้องมีสิทธิและหน้าที่ที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายก่อนจะวินิจฉัยว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก ถ้าศาลไม่ต้องใช้ดุลยพินิจแล้วก็ไม่ควรส่งมาให้ศาลพิจารณา แต่ควรดำเนินการตามมาตรา ๑๔๕ (๓) แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายออกเสียงประชามติ

นอกจากนี้เห็นว่า บทบัญญัติในกฎหมายพรรคการเมืองมีความลึกลับกันหลายประการ เช่น

(๑) บทบัญญัติในมาตรา ๓๕ แห่งกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีที่ผ่านมาส่งให้นายทะเบียนตามเกณฑ์

๓ ข้อ คือ ๑) ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ๒) ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด ๓) ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ... เป็นการเปิดโอกาสให้นายทะเบียนสามารถกำหนดวิธีการใดๆ ก็ได้ และในทางปฏิบัติ นายทะเบียนได้ออกแบบรายงาน ท.พ. ๘ ให้พรรคต่างๆ กรอก โดยพรรคต่างๆ ก็บรรจุข้อความลงในแบบฟอร์มนี้เลย ทั้งนายทะเบียนยังสามารถขอให้แก้ไขปรับปรุงได้ด้วยการบังคับใช้แบบฟอร์มและเงื่อนไข จึงจะต้องมีความยืดหยุ่นตามสมควร

(๒) การยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคไม่ได้แสดงความเข้มแข็งและความดำรงอยู่ของพรรคอันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเหมือนกับข้อบัญญัติตามมาตรา ๒๕ (ให้พรรคมีสมาชิกได้มากกว่า ๕,๐๐๐ คน และให้พรรคมีสาขาอย่างน้อย ๔ สาขา) ฉะนั้นโทษที่ได้รับไม่ควรจะเท่ากัน การสั่งยุบพรรคเพราะการส่งรายงานไม่ทันกำหนดหรือไม่ครบถ้วนถูกต้อง จึงเป็นโทษที่รุนแรงไป

(๓) การที่หัวหน้าพรรคไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ (และมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๖๒) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทตามมาตรา ๘๐ นั้น เป็นอัตราโทษที่สมเหตุผลแล้ว แต่การให้ลงโทษยุบพรรค (ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)) และห้ามมิให้ขอตั้งพรรคใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคใหม่ (ตามมาตรา ๖๕) ด้วยนั้นน่าจะผิดหลักกฎหมายอย่างสำคัญ คือ หลักห้ามฟ้องซ้ำซ้อนในความผิดเดียวกัน (Double Jeopardy) เพราะทำให้หัวหน้าพรรคต้องถูกพิจารณาคดี ๒ ครั้ง (ไม่ใช่กรณีพิจารณาคดี ๑ ครั้งแต่มีโทษสองสถาน) และถูกกีดกันมิให้ร่วมตั้งพรรคใหม่ด้วย

(๔) เมื่อให้นายทะเบียนเป็นผู้กำหนดวิธีการจัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง นายทะเบียนก็น่าจะกำหนดวิธีการที่มีความยืดหยุ่นอะลุ่มอล่วยให้พรรคสามารถปฏิบัติได้โดยสะดวก เพราะต้องสันนิษฐานว่าพรรคประกอบด้วยผู้ปรารถนาดีตั้งใจจะเสียสละทำประโยชน์แก่บ้านเมือง ไม่ใช่ไม่พยายามจัดบริการ แต่คอยจับผิด (กรณีควรเตือนล่วงหน้าหรือไม่) ไม่ใช่ทำเท่าที่กฎหมายกำหนดให้ทำ อันเป็นการใช้กฎหมายอย่างแข็งกระด้าง ไม่มีมนุษยธรรม ทั้งนี้ยังเห็นว่ากฎหมายพรรคการเมืองยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๓๒๘ ด้วย

(๕) กฎหมายพรรคการเมืองมิได้มีบทบัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่ตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานของพรรคการเมืองเป็นการทั่วไปว่ามีคุณภาพ คุณสมบัติเหมาะสม ที่ควรจะให้ไปเป็นพรรคการเมืองต่อไปหรือไม่ คงมีแต่มาตรา ๖๕ เท่านั้น ประกอบกับการที่กฎหมายพรรคการเมืองให้รัฐอุดหนุนทางการเงินและทางอื่น (ตามส่วนที่ ๒ มาตรา ๕๖ ถึงมาตรา ๖๔) อาจทำให้มีผู้ต้องการฉกฉวยประโยชน์จากกฎหมายพรรคการเมืองก็ได้ เพราะเกณฑ์จะให้เงินอุดหนุนและมาตรการควบคุมตรวจสอบไม่เหมาะสมไม่เป็นที่ปฏิบัติสากล

เหตุปัจจัยต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญควรจะนำมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยการสั่งยุบพรรคซึ่งเปรียบเสมือนการ “กักขัง” ผู้นำทางการเมืองมิให้มีโอกาสดำเนินการทางการเมืองต่อไป ๕ ปี ตามมาตรา ๖๕

คำวินิจฉัย

คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของพรรคพัฒนาสังคมฟังไม่ขึ้นในข้อกฎหมาย เพราะพยานหลักฐานที่ได้พยายามส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคไปภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ นั้นไม่ชัดเจน และการที่หัวหน้าพรรคได้ติดต่อกับสำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อกลางเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๔ ก็มีลักษณะยอมรับว่าเข้าใจคลาดเคลื่อน จึงไม่สามารถหักล้างข้อกล่าวหาของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ปรากฏในสรุปคำแถลงของฝ่ายนายทะเบียนข้อ ๔.๑ ข้อ (๑), (๒) และ (๓) ส่วนกรณีปัญหาข้อเท็จจริงว่าพรรคพัฒนาสังคมได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคมาพร้อมกับเอกสารที่ส่งมาด้วยในเรื่องส่งทะเบียนสมาชิกพรรคตามหมายเลขรับที่ ๕๕๓๒ เห็นว่าคำชี้แจงของนายทะเบียนมีน้ำหนักมากกว่าว่าจะประทับตราลงรับเอกสาร ๒ แผ่น ๒ เรื่องในเลขรับเดียวกันไม่ได้ นอกจากนั้นก็ยังมีพฤติกรรมอันเป็นที่น่าสงสัยอีกหลายประการ ซึ่งทางนายทะเบียนพรรคการเมืองได้แจ้งความดำเนินคดีไปสองสำนวนแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ต้องดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงอีกต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นสมควรอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม เนื่องจากพรรคไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ