

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัศวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๑/๒๕๔๘

วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแรงงานไทย

ด้วยนายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำร้อง ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแรงงานไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากพรรคแรงงานไทย จงใจฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ ซึ่งเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องของผู้ร้องสรุปความได้ ดังนี้

พรรคแรงงานไทย ซึ่งได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๑ และได้มีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคแรงงานไทยจำนวน ๕ ครั้ง และต่อมาพรรคแรงงานไทยได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าในการประชุมใหญ่วิสามัญพรรคแรงงานไทย ครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ ที่ประชุมมีมติเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค จำนวน ๒ ข้อ คือ ข้อ ๔ เครื่องหมายพรรค และข้อ ๕ คำอธิบายเครื่องหมายพรรค โดยมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๐๔ คน

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบการดำเนินกิจการของพรรคแรงงานไทย กรณีแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคตามมติที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคดังกล่าว โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสมุทรปราการที่พรรคแรงงานไทยระบุว่าได้จัดประชุมใหญ่ในพื้นที่จังหวัดดังกล่าวและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นที่ตั้งของสาขาพรรคแรงงานไทยและเป็นที่อยู่ของสมาชิกพรรคที่เข้าร่วมประชุมตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ ปรากฏว่าเจ้าของสถานที่ที่ถูกอ้างว่าเป็นสถานที่ที่ใช้ในการประชุมให้ถ้อยคำ่าว่า ไม่มีการจัดประชุมใหญ่ในสถานที่ดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในจังหวัดต่าง ๆ ที่เป็นภูมิลำเนาของผู้ที่เป็นสมาชิกพรรคที่เข้าร่วมประชุมได้รายงาน่า ผู้ที่ปรากฏลายมือชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมให้ถ้อยคำ่าตรงกันว่า ไม่ได้เข้าประชุมใหญ่

ของพรรคในวัน เวลา และสถานที่ที่ปรากฏในรายงานการประชุม และลายมือชื่อที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมไม่ใช่ลายมือชื่อของตน และบางรายก็อ้างว่าตนไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคแรงงานไทยแล้ว และไม่ได้เข้าร่วมประชุมและลายมือชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมไม่ใช่ลายมือชื่อของตน

พรรคแรงงานไทยชี้แจงว่าลายมือชื่อที่ปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่วิสามัญครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ เป็นลายมือชื่อของผู้เข้าร่วมประชุมจริง

เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ พรรคแรงงานไทยได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่ามีการประชุมใหญ่วิสามัญพรรคแรงงานไทย เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๗ และได้มีมติเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคทั้งฉบับโดยพร้อมทั้งขอยกเลิกการประชุมใหญ่เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๖

สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติได้นำเรื่องการจัดการประชุมใหญ่ของพรรคแรงงานไทยเข้าพิจารณาและมติของที่ประชุมมีความเห็นว่า พรรคแรงงานไทยจัดการประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ โดยไม่ได้ปฏิบัติตามข้อบังคับของพรรคแรงงานไทยและตามกฎหมาย และการที่พรรคจัดประชุมใหญ่ในภายหลังโดยมีมติยกเลิกการประชุมใหญ่ครั้งก่อนที่ผิดข้อบังคับและกฎหมายนั้นกระทำมิได้ เนื่องจากมีการกระทำผิดเกิดขึ้นแล้ว เห็นควรเสนอนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคแรงงานไทย

นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า การประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคแรงงานไทยครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ ไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคแรงงานไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๖๕ และข้อ ๗๐ เนื่องจากมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่ถึง ๑๐๐ คน และไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ นอกจากนั้นคณะกรรมการบริหารพรรคแรงงานไทยต้องดำเนินกิจการพรรคการเมืองให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคการเมืองและตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ เมื่อไม่ดำเนินการให้ถูกต้องจึงมีเหตุให้ยุบพรรคแรงงานไทยได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ขอให้ มีคำสั่งยุบพรรคแรงงานไทย

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๖ พร้อมทั้งได้แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองทราบและส่งสำเนาคำร้องไปยังพรรคแรงงานไทยในฐานะผู้ถูกร้อง ให้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับสำเนาคำร้อง

ต่อมาพรรคแรงงานไทย โดยพันจ่าเอก ชิน ทับพลี หัวหน้าพรรคแรงงานไทย (ผู้ถูกร้อง) ได้ยื่นหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๖ โดยชี้แจงว่า พรรคแรงงานไทย ได้จัดประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๖ จริง แต่มีสมาชิกเข้าประชุมไม่ครบองค์ตามข้อบังคับ เจ้าหน้าที่พรรคจึงทำเอกสารประกอบรายงานการประชุมให้ครบถ้วนตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพราะเห็นว่าไม่ใช่เรื่องใหญ่ เนื่องจากเป็นเรื่องภายในพรรค แต่ต่อมาเมื่อมีปัญหา ก็ได้มีการประชุมใหญ่สามัญและมีมติขอยกเลิกผลของการประชุมครั้งก่อนแล้ว และคณะกรรมการบริหารพรรคก็ได้พยายามดำเนินกิจกรรมพรรคตามระบอบประชาธิปไตยเสมอมา แต่พรรคแรงงานไทยมีปัญหาในการขยายสาขาและการหาสมาชิก ประกอบกับขาดเงินที่จะตอบแทนชาวบ้าน จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด

๓. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าพรรคแรงงานไทย มิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ อันเป็นเหตุตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ให้ต้องยุบพรรคหรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า

“ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง และมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคน ทำการแทนก็ได้”

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว การดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ ให้พรรคการเมืองกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

(๑) การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง

(๒) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง

(๓) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรัณยูิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหาร พรรคอื่น

(๔) การอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า

“ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรค การเมือง

ในระหว่างที่พรรคการเมืองใดดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๕ ให้ ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองนั้นประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง”

มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕ หรือ

มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

พิจารณาแล้ว จากบทบัญญัติต่าง ๆ ข้างต้นจะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อบังคับของพรรคในส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรค ต้องทำให้ถูกต้องตามความเป็นจริงด้วย หากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ถูกต้องย่อมเป็นเหตุให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้สั่งยุบพรรคได้ ตลอดจนต้องคืนเงินให้แก่กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และมีความรับผิดชอบทางอาญา

เมื่อข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานที่ปรากฏฟังได้ว่า พรรคแรงงานไทยได้จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๖ ในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๖ เพื่อเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรคแรงงานไทย ตลอดจนได้มีหนังสือถึงนายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบและพิจารณาตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรค นายทะเบียนพรรคการเมืองยังไม่ยอมให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพราะเห็นว่าการประชุมใหญ่ของพรรคมีองค์ประชุมไม่ครบตามข้อบังคับของพรรคที่กำหนดให้การประชุมใหญ่ซึ่งต้องมีสมาชิกพรรคมาร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่าง ๆ ได้ดำเนินการสอบสวนผู้มีรายชื่อในบัญชีผู้เข้าร่วมประชุมที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่นั้น ๆ ดำเนินการแทน พบว่าในจำนวนผู้มีรายชื่อในบัญชีผู้เข้าร่วมประชุม ๑๐๔ คน และมีจำนวน ๑๕ คน ซึ่งทุกคนไม่ได้เข้าร่วมประชุมซึ่งบางคนเป็นสมาชิกของพรรคแต่บางคนไม่ได้เป็นสมาชิกของพรรคด้วย ดังนั้นในการประชุม ดังกล่าว จึงทำให้มีองค์ประชุมไม่ครบ ๑๐๐ คน คือ อย่างมากที่สุดจะมีผู้เข้าร่วมประชุมพรรคเพียง ๘๙ คน จึงไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคแรงงานไทย ข้อ ๖๕ และข้อ ๗๐ เป็นการฝ่าฝืนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖

การที่คณะกรรมการบริหารพรรคมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ๗ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง และมติของที่ประชุมพรรคการเมือง แต่กรรมการดังกล่าวไม่ได้กระทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ กล่าวคือ การที่ต้องมีสมาชิกพรรคเข้าร่วมประชุมอย่างน้อย ๑๐๐ คน แต่มีสมาชิกพรรคเข้าร่วมประชุมเพียง ๘๕ คน จึงไม่ครบตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค ข้อ ๖๕ และข้อ ๗๐ และเป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ บัญญัติไว้

ดังนั้น เมื่อพรรคแรงงานไทย ไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ คือ พรรค ๗ ไม่ได้จัดการประชุมที่ถูกต้องตามข้อบังคับและกฎหมายจริง จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคแรงงานไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจสั่งยุบพรรคแรงงานไทย ได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้มีคำสั่งยุบพรรคแรงงานไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ