

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๘

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแรงงาน

ด้วยนายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำร้อง ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๔๘ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแรงงาน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากพรรคแรงงาน มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ในเรื่องการจัดตั้งสาขาพรรคให้ครบจำนวนภาคตามกฎหมาย ภายในวันที่ครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคแรงงาน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องของผู้ร้องสรุปความได้ ดังนี้

พรรคแรงงาน ซึ่งได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๕ ของกฎหมายดังกล่าว คือ ต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาค ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรค ปรากฏข้อเท็จจริงว่า พรรคแรงงาน ได้ดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรค ดังนี้

สาขาพรรคลำดับที่ ๑ ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านเลขที่ ๘ หมู่ที่ ๑ ตำบลบ้านคือ อำเภอโนนสัง จังหวัดหนองบัวลำภู แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสารการจัดตั้งสาขาพรรคแรงงาน ลำดับที่ ๑ แล้วปรากฏว่าเอกสารยังไม่ครบถ้วนถูกต้องจึงเสนอนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ใช้อำนาจตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้หัวหน้าพรรคแรงงานแก้ไขและจัดส่งเอกสารเพิ่มเติม และอยู่ระหว่างการดำเนินการของพรรคแรงงาน

สาขาพรรค ลำดับที่ ๒ ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านเลขที่ ๘๔ ตำบลกระเปาะใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดกระบี่ แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสารการจัดตั้งสาขาพรรคแรงงาน ลำดับที่ ๒ แล้วปรากฏว่าเอกสารยังไม่ครบถ้วนถูกต้อง จึงเสนอนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ใช้อำนาจตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้หัวหน้าพรรคแรงงานชี้แจงและจัดส่งเอกสารเพิ่มเติม และอยู่ระหว่างการดำเนินการของพรรคแรงงาน

เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่ครบกำหนดที่พรรคแรงงาน ต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาค ตามบัญชีรายชื่อภาค และจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองสี่ภาค โดยมีสาขาอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรค (วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๗) พรรคแรงงานได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ในการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคแรงงาน ครั้งที่ ๔/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ พรรคแรงงานมีมติให้ยุบพรรค เนื่องจากมีปัญหาในการดำเนินกิจการของพรรค ฯ และได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่วิสามัญพรรคแรงงาน ครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงได้ตรวจสอบข้อบังคับพรรคแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๗ ในเรื่องการยุบพรรค ซึ่งข้อ ๘๗ ระบุว่า พรรคแรงงานมีความมุ่งมั่นที่จะสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มั่นคงสถาพรสืบไป ฉะนั้นสมาชิกพรรคจะช่วยกันดำรงรักษาพรรคให้คงอยู่คู่ปวงชนชาวไทยจนสุดความสามารถ เว้นแต่จะถูกยุบเลิกตามกฎหมาย

นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้ว เห็นว่า พรรคแรงงานไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ กล่าวคือ ไม่ดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาค ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรค คือ ภายในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๘ เนื่องจากพรรคแรงงานมีการจดทะเบียนจัดตั้งสาขาพรรคเพียง ๒ สาขา และไม่มี การแจ้งการรับสมัครสมาชิกพรรค จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคแรงงานได้ ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

นอกจากนั้น พรรคแรงงานก็มีเจตนาที่จะยุบเลิกพรรค เนื่องจากไม่สามารถดำเนินกิจการในทางการเมืองได้ แต่ในข้อบังคับพรรคแรงงานไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการยุบเลิกพรรคโดยคณะกรรมการบริหารพรรคหรือที่ประชุมใหญ่ของพรรค

ด้วยเหตุดังกล่าวนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา แต่พรรคแรงงาน มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ คือ ไม่มีสาขาพรรคครบถ้วนภายในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่ครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรค (วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๗) เนื่องจากพรรคแรงงานมีการจดทะเบียนจัดตั้งสาขาพรรคเพียง ๒ สาขา และไม่มีการแจ้งการรับสมัครสมาชิกพรรค จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคแรงงานได้ ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแรงงานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ พิจารณาแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป พร้อมทั้งได้แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมือง (ผู้ร้อง) ทราบและส่งสำเนาคำร้องไปยังหัวหน้าพรรคแรงงาน เพื่อยืนยันคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือ

พันจ่าเอก ชิน ทับพลี หัวหน้าพรรคแรงงานได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาในนามของพรรคแรงงาน ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ระบุว่า พรรคแรงงานไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ เนื่องจากมีปัญหาในเรื่องเงินทุนที่จะดำเนินกิจการดังกล่าว เพราะต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก และแม้หากพรรคแรงงานจะดำเนินการตามมาตรา ๒๕ ได้ พรรคแรงงานก็ไม่อาจหางบประมาณมาดำเนินการต่อไปได้ จึงไม่มีข้อโต้แย้งใดๆ ในการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งยุบพรรคแรงงาน

๓. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิเคราะห์จากคำร้องของผู้ร้องและคำชี้แจงของผู้ถูกร้องแล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่ามีเหตุที่จะยุบพรรคแรงงานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เพราะไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า

“ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา”

มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า

“พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน
- (๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕
- (๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง
- (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือ

มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องจัดตั้งสาขาพรรคให้ครบในทุกภาค คือ สี่ภาคโดยอย่างน้อยต้องมีสาขาพรรคภาคละหนึ่งสาขา ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับจากวันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง แต่เมื่อครบหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคแรงงาน ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๘ พรรคแรงงานได้ดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคเพียง ๒ สาขาใน ๒ ภาคและยังดำเนินการไม่เรียบร้อย เนื่องจากเอกสารการจัดตั้งยังไม่ครบถ้วน จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการให้มีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา อันเป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ นอกจากนั้น พรรคแรงงานได้มีมติให้ยุบพรรคในการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคแรงงาน เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ โดยได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่สามัญพรรคแรงงาน เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ และหัวหน้าพรรคก็มีได้โต้แย้งการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งยุบพรรคปรากฏตามคำชี้แจงของหัวหน้าพรรคแรงงาน

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงที่ปรากฏได้ความว่า พรรคแรงงานไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๕ ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองจริงกล่าวคือ ไม่ดำเนินการให้มีสาขาพรรคที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ภายในกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคแรงงาน อันเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจยุบพรรคแรงงานได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และหัวหน้าพรรคแรงงานแถลงว่าไม่ขอโต้แย้งใดๆ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งยุบพรรค

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้มีคำสั่งยุบพรรคแรงงานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ