

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘ /๒๕๕๕

วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคเสรีธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ^(๑) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๗๓

คำร้องดังกล่าวมีใจความ ดังนี้

๑. ในคราวประชุมใหญ่วิสามัญพรรคเสรีธรรม (ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕) เมื่อวันอาทิตย์ที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ให้รวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับพรรคไทยรักไทย โดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมือง

๒. ในคราวประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ ของพรรคไทยรักไทย เมื่อวันเสาร์ที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้รวมพรรคเสรีธรรมเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกับพรรคไทยรักไทยที่เป็นหลัก

๓. หัวหน้าพรรคเสรีธรรมและหัวหน้าพรรคไทยรักไทยได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคดังกล่าวข้างต้นต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเสรีธรรมตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ในเบื้องต้น จะพิจารณาว่า เรื่องตามคำร้องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ บัญญัติไว้ดังนี้

“พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๑) นำส่งตามหนังสือที่ ลต ๐๐๐๔/๕๖๒ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕ หรือ มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ฯลฯ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้น อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕^(๒)

(๒) นักกฎหมายบางท่านเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจ (JURISDICTION) เฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้นโดยให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในมาตราต่างๆ ภายใต้หมวด ๘ ส่วนที่ ๒ และไม่มีบทบัญญัติใดๆ ของรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (ดูคำวินิจฉัยของศาสตราจารย์ โทเมอร์ ภัทรภิมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖/๒๕๕๑)

ด้วยความเคารพต่อความเห็นดังกล่าว ผู้ทำคำวินิจฉัยยังไม่เห็นพ้องกับความเห็นเช่นนั้น ดังเหตุผลที่จะกล่าวต่อไปนี้

๑. เป็นที่ทราบกันดีว่า คำว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” มีที่มาจากคำว่า “ลัวอากานิก” (LOI ORGANIQUE) ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๘๕๘ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนั้นนำมาปรับใช้โดยเรียกว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

ในทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ลัวอากานิกหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น เพื่อทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแน่ชัดหรือสมบูรณ์ (ดูพจนานุกรมศัพท์กฎหมาย (Lexique juridique de termes juridiques) พิมพ์ครั้งที่สอง สำนักพิมพ์ Dallos หน้า ๒๑๐)

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา และส่งสำเนาคำร้องดังกล่าวให้พรรคเสรีธรรม และพรรคไทยรักไทยทราบ และให้โอกาสพรรคการเมืองทั้งสองยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑

พรรคเสรีธรรม โดยนายประจวบ ไชยสาสน์ หัวหน้าพรรคได้ยื่นคำชี้แจงลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๔ มีใจความว่า การดำเนินการของนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่วิสามัญครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ ของพรรคเสรีธรรมซึ่งได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ที่ให้รวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับพรรคไทยรักไทยโดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลัก การดำเนินการของนายทะเบียนที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเสรีธรรมจึงเป็นการชอบแล้ว ฉะนั้น จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเสรีธรรมตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองร้องขอ

- เพื่อความเข้าใจในเรื่องนี้ ขอยกตัวอย่างประกอบ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ วรรคสาม ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองที่ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์ เพราะการยุบพรรคการเมืองอาจเนื่องมาจากเหตุอื่น ๆ นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ ดังนั้น เพื่อให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองสมบูรณ์ รัฐสภาจึงต้องตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อทำให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญสมบูรณ์ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่วางหลักทั่วไปเกี่ยวกับการแบ่งปันอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมและศาลอื่นที่มีใช้ศาลยุติธรรมคำว่าศาลอื่นตามบทบัญญัติดังกล่าวย่อมรวมถึงศาลรัฐธรรมนูญด้วย เพราะไม่มีถ้อยคำใดในมาตราดังกล่าวที่แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น หลักการดังกล่าวมีความหมายว่า ถ้าไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดว่าคดีใดอยู่ในอำนาจของศาลใดที่มีใช้ศาลยุติธรรม คดีนั้นย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม อนึ่ง บทบัญญัติมาตรา ๒๗๑ ยังแสดงให้เห็นโดยปริยายว่า เขตอำนาจของศาลทั้งหลายอาจกำหนดขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งรวมทั้งกฎหมายและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ย่อมเห็นได้ว่า การกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

พรรคไทยรักไทย โดยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคได้ยื่นคำชี้แจง ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ มีใจความว่า หัวหน้าพรรคไทยรักไทยและหัวหน้าพรรคเสรีธรรมได้ร่วมกันแจ้ง การรวมพรรคการเมืองทั้งสองเข้าด้วยกันต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมติที่ประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ ของพรรคไทยรักไทย เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ซึ่งได้มีมติเป็นเอกฉันท์ ให้รวมพรรคเสรีธรรมเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกับพรรคไทยรักไทยที่เป็นหลัก และตามมติที่ประชุมใหญ่ วิสามัญพรรคเสรีธรรม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ โดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมือง ตามนัยมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ พรรคไทยรักไทยไม่ได้แย้งหรือคัดค้านคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ได้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้มีการยุบพรรคเสรีธรรมเพื่อรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก

มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า มีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ ของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เกิดขึ้นกับพรรคเสรีธรรมตามคำร้อง ของนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทบัญญัติซึ่งเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ดังนี้

มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑)

(๒)

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕
ฯลฯ”

มาตรา ๗๐ บัญญัติว่า “การรวมพรรคการเมืองอาจเป็นการรวมกันเพื่อจัดตั้งเป็นพรรค การเมืองใหม่ หรืออาจเป็นการรวมเข้าเป็นพรรคเดียวกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักก็ได้”

มาตรา ๗๓ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่การรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมือง เข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกัน ขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมือง ที่จะรวมกันทุกพรรคการเมืองร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน และให้นายทะเบียน

ดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นยุบไป นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งและให้นำมาตรา ๗๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จะเห็นได้ว่า การรวมพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคเดียวกับอีกพรรคหนึ่งย่อมทำได้ ตามมาตรา ๗๐ โดยต้องปฏิบัติตามมาตรา ๗๓ กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นกรรวมพรรคการเมืองหนึ่ง หรือหลายพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก พรรคการเมืองที่จะรวมกัน ต้องขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคการเมืองจะต้องร่วมกันแจ้งการรวมพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และนายทะเบียนพรรคการเมืองต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง คือ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นยุบไปตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง

พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองและคำชี้แจงของพรรคการเมืองทั้งสองว่า การรวมพรรคเสรีธรรมเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกับพรรคไทยรักไทยที่เป็นหลัก เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคเสรีธรรมตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๓)

ด้วยเหตุนี้ จึงวินิจฉัยให้ยุบพรรคเสรีธรรมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๗๓ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ