

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๔

วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๔

## เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคประชาสังคม

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคประชาสังคม โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบว่า

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคประชาสังคมเป็นพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งพรรคประชาสังคมต้องดำเนินการดังกล่าวภายในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ แต่ปรากฏว่า เมื่อครบกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันดังกล่าว พรรคประชาสังคมไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ เป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาสังคมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

หัวหน้าพรรคประชาสังคมยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๔ ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า คณะกรรมการบริหารพรรคประชาสังคมประชุมแล้วตกลงให้ยุบพรรคได้ โดยไม่ขอชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแต่อย่างใด และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาสังคม

พิจารณาคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ มิใช่ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้เพียงมาตราเดียวคือรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ จึงมีปัญหว่านายทะเบียนพรรคการเมืองจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ประกอบกับ มาตรา ๓๒๐ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ข้อห้ามในการดำรงตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ถึงมาตรา ๒๖๑ อำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๒ ถึงมาตรา ๒๖๖ และในมาตรา ๔๗ มาตรา ๖๓ มาตรา ๕๖ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๔๒ มาตรา ๑๗๗ มาตรา ๑๘๐ มาตรา ๑๕๘ มาตรา ๒๑๖ มาตรา ๒๑๕ มาตรา ๒๕๕ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๒) มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม มาตรา ๓๒๑ วรรคสอง มาตรา ๓๒๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๓๓๖ องค์กรคณะ ในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ผลของคำวินิจฉัย ตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๗ ถึงมาตรา ๒๖๕ ซึ่งบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นนี้ เป็นบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญเองโดยตรงทั้งสิ้น โดยไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติ หรือมีอำนาจดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายอื่นได้อีก ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ธรรมดา ซึ่งแตกต่างจากองค์กรอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้สามารถ ดำเนินการอื่นหรือมีอำนาจหน้าที่อื่นเพิ่มเติมขึ้นจากในรัฐธรรมนูญได้ตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติ เช่น

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๖) ให้มีอำนาจหน้าที่ “(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ให้มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีตาม (ก) และ (ข) และ “(ค) กรณีอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ (๖) ให้มีอำนาจ หน้าที่ “(๖) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) ให้มีอำนาจหน้าที่ “(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด บัญญัติว่า “๓๑๓ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน”

สำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายมาตรา เช่น

(๑) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภา

- (๒) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (๓) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- (๔) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (๕) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (๖) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (๗) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๘) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีวิธีการอย่างเดียวกันกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๒ ถึงมาตรา ๕๔ มาตรา ๑๖๕ และมาตรา ๑๗๑ ถึงมาตรา ๑๗๘ ส่วนที่แตกต่างออกไปจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ๆ คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญแต่ละเรื่องตามมาตรา ๑๕๒ มาตรา ๓๒๖ ถึงมาตรา ๓๒๘ และมาตรา ๓๓๐ ถึงมาตรา ๓๓๓ ก็มีกำหนดเวลาในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๒๓ ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตาม (๑) (๒) และ (๓) ที่กล่าวข้างต้น ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกฉบับภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และตามมาตรา ๓๒๕ ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตาม (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยไม่มีมาตราใดที่กล่าวข้างต้นบัญญัติให้กรณีที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๒ วรรคสอง (๒) เท่านั้น การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ต้องทำด้วยกระบวนการเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือกระบวนการพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา และไม่มีบทบัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกว่ากฎหมายธรรมดา

จึงเห็นว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่อาจกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นให้ นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ เพราะจะมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิใช่โดยการบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

สำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แม้ว่ามาตรา ๓๒๘ ของรัฐธรรมนูญ จะบัญญัติให้ต้องมีสาระสำคัญประการหนึ่งตามมาตรา ๓๒๘ (๒) คือ “(๒) การเลิกพรรคการเมือง ฯลฯ” ก็มิได้มีความหมายไปถึงให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดเพิ่มอำนาจ ศาลรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ” และมาตรา ๒๕๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาและตุลาการในศาลอื่นนอกจากศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร พ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจพิพากษาคดีและวิธีพิจารณา ของศาลดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น” คำว่า “ศาลอื่นนอกจากศาล รัฐธรรมนูญ” มีความหมายชัดเจนว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๕๑ วรรคสอง เพราะศาลรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติ มาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญเอง มิใช่ศาลที่ตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติตามมาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง จึงไม่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ อำนาจ พิพากษาคดีของศาลรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วในตัวของรัฐธรรมนูญเอง และไม่มียกเว้นใน รัฐธรรมนูญให้อำนาจกฎหมายอื่นใดบัญญัติเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่สำหรับอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจ พิพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” ซึ่งหมายความว่า คดีทั้งหลายทั้งปวงถ้ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลใด โดยเฉพาะแล้วย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ โดยมีคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ไว้ด้วย ศาลทหารตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๑ “มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหารและคดีอื่นตามที่ กฎหมายบัญญัติ” จึงเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ศาลทหาร มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๑ และ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ส่วนศาลอื่นนอกจาก ๓ ศาลที่กล่าวนี้จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอย่างใดเพียงใดนั้น “ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งศาลนั้น” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคสอง ส่วนคดีที่กฎหมายไม่ได้ บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลใด ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม จึงไม่อาจมีกฎหมายบัญญัติให้ คดีอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น นอกจากจะกระทำมิได้เพราะ

รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้แล้ว ยังมีข้อพิจารณาต่อไปด้วยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ “สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง” ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคสอง ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง กลับไปบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าพรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัตินี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ฉะนั้น โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจจำกัดเพียงเท่าที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และไม่มีกฎหมายอื่นที่สามารถบัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญให้นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ จึงเห็นว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้สั่งยุบพรรคประชาชนสังคม เนื่องจากไม่ตั้งสาขาพรรค และไม่ดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไปตามมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ