

คำวินิจฉัยของ ศาลาจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๔๒

วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๒

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคปฏิรูป

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๒ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคปฏิรูป โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องว่า พรรคปฏิรูปเป็นพรรคการเมืองที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๒ บัญญัติให้พรรคการเมืองที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๕ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และในกรณีที่พรรคการเมืองดังกล่าวพรรคใดยังมีได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ คือดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไปซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา โดยต้องดำเนินการให้ครบถ้วน ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และมาตรา ๕๔ บัญญัติว่า พรรคการเมืองใดตามมาตรา ๕๒ ไม่ดำเนินการให้ครบถ้วนตามมาตรา ๒๕ ให้พรรคการเมืองนั้นเป็นอันยุบไปตามมาตรา ๖๕ และให้นายทะเบียนดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ซึ่งปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว พรรคปฏิรูปมีสมาชิกพรรคครบถ้วนแต่ไม่มีการจัดตั้งสาขาพรรคตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่อย่างใด นายทะเบียนจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคปฏิรูปตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

นายวิชกรพุดติ รัตนวิเชียร หัวหน้าพรรคปฏิรูปยื่นคำชี้แจงลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พรรคมีอุปสรรคสาเหตุหลายประการที่ไม่อาจดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองได้ทันตามกฎหมายกำหนด จึงไม่ขอคัดค้านในการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคปฏิรูป

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ตามมาตรา ๖๓ เพียงมาตราเดียว โดยมีบทบัญญัติว่า

“มาตรา ๖๓ บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าว ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้”

กรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องนี้ มิใช่กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ จึงมี ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคปฏิรูปเนื่องจากไม่ตั้งสาขาพรรคปฏิรูปตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๖๕ วรรคสอง ได้หรือไม่

โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ประกอบกับมาตรา ๓๒๐ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ข้อห้ามในการดำรงตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่ง ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ถึงมาตรา ๒๖๑ อำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๒ ถึงมาตรา ๒๖๖ และใน มาตรา ๔๗ มาตรา ๖๓ มาตรา ๕๖ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๔๒ มาตรา ๑๗๗ มาตรา ๑๘๐ มาตรา ๑๘๘ มาตรา ๒๑๖ มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๕๑ มาตรา ๒๕๕ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๒) มาตรา ๓๑๘ วรรคสาม มาตรา ๓๒๑ วรรคสอง มาตรา ๓๒๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๓๓๖ องค์คณะในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ผลของคำวินิจฉัย ตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๗ ถึงมาตรา ๒๖๘ ซึ่งบทบัญญัติตามมาตราต่างๆ ที่กล่าวข้างต้น รวม ๓๓ มาตรา นี้ เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเองโดยตรงทั้งสิ้น โดยไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติหรือมีอำนาจดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายอื่นได้อีก ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายธรรมดาซึ่งแตกต่างจากองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ที่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้สามารถดำเนินการอื่นหรือมีอำนาจหน้าที่อื่นเพิ่มเติมขึ้นจาก ในรัฐธรรมนูญได้ตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติ เช่น

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

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

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ (๖) ให้มีอำนาจหน้าที่ “(๖) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

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

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

สำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองแม้ว่ามาตรา ๓๒๘ ของรัฐธรรมนูญ จะบัญญัติให้ต้องมีสาระสำคัญประการหนึ่งตาม (๒) คือ “(๒) การเลิกพรรคการเมือง ฯลฯ” ก็มิได้ มีความหมายไปถึงให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดเพิ่มอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ให้มีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดา ศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ” และมาตรา ๒๕๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “การแต่งตั้ง และการให้ผู้พิพากษาและตุลาการในศาลอื่นนอกจากศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และ ศาลทหาร พ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจพิพากษาคดีและวิธีพิจารณาของศาลดังกล่าว ให้เป็นไป ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น” แต่ศาลรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเอง มิได้ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติตามมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง เพราะไม่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ อำนาจพิพากษาคดีของศาลรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในตัวบทของรัฐธรรมนูญเอง และไม่มีบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญให้อำนาจกฎหมายอื่นใดบัญญัติเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ได้ ยิ่งกว่านั้นตาม บทบัญญัติมาตรา ๒๔๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธาน ศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นกรรมการ” ซึ่งเห็นได้ว่าไม่ได้

บัญญัติถึงศาลรัฐธรรมนูญไว้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในตัวบทรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ตามมาตรานี้

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายมาตรา เช่น

(๑) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(๒) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๓) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(๔) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(๕) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๖) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๗) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

(๘) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีวิธีการอย่างเดียวกันกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๒ ถึงมาตรา ๘๕ มาตรา ๑๖๕ และมาตรา ๑๗๑ ถึงมาตรา ๑๗๘ ส่วนที่แตกต่างออกไปจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ๆ คือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญแต่ละเรื่องตามมาตรา ๑๘๒ มาตรา ๓๒๖ ถึงมาตรา ๓๒๘ และมาตรา ๓๓๐ ถึงมาตรา ๓๓๓ กับมีกำหนดเวลาในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๒๓ ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตาม (๑) (๒) และ (๓) ที่กล่าวข้างต้น ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกฉบับภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และตามมาตรา ๓๒๕ ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตาม (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยไม่มีมาตราใดที่กล่าวข้างต้นบัญญัติให้กรณีหรือปัญหาที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังที่บัญญัติไว้ใน

มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๒) เท่านั้น การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ต้องทำด้วยกระบวนการเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือโดยกระบวนการพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา และไม่มีบทบัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกว่ากฎหมายธรรมดา

จึงเห็นว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่อาจกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นให้นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ เพราะจะมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิใช่โดยการบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ฉะนั้น โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจจำกัดเพียงเท่าที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และไม่มีกฎหมายอื่นที่สามารถบัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญให้นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ จึงวินิจฉัยว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้สั่งยุบพรรคปฏิรูป เนื่องจากไม่ตั้งสาขาพรรคตามมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕ วรรคสองของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา

ให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ