

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๑

วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ขอให้ส่งยุบพรรคมวลชน

ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ลต ๐๐๐๔/๔๓๘ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ ถูกต้องตามมาตรา ๔๕ ฉ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๕ แล้วแต่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ ต่อมาพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฯ ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีมาตรา ๗๓ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าวแจ้งการรวมกันต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และให้นายทะเบียนพรรคการเมืองนั้นยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งให้ยุบพรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคหนึ่ง ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสองได้ดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมวลชน ต่อไป

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

รัฐธรรมนูญก่อตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และบัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๗ การยุบพรรคการเมืองในกรณีที่บุคคลใดใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ ประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และการเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๔ การสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ (๓) นอกจากนี้ยังจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๒ และมาตรา ๓๒๘ ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

หรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการของรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๑๓

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มอำนาจ หน้าที่ให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ เช่น การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนที่ไม่รับ จัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบ พรรคการเมืองในกรณีที่พรรคการเมืองมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง มีจำนวนสมาชิกเหลือ ไม่ถึงสิบห้าคน หรือมีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น ตามมาตรา ๖๕ (๑) (๒) (๓) ฯลฯ เป็นต้น

เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายโดยเฉพาะ ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขอข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ร้อง และผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอื่นอีก พยานหลักฐานที่มีอยู่เพียงพอที่จะวินิจฉัยปัญหาที่หารือมาได้แล้ว

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ มาตรา ๖๓ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ (๓) มาตรา ๑๕๒ มาตรา ๓๑๓ และมาตรา ๓๒๘

(๒) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๔๕ ฉ

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๗ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองนอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้แล้วได้หรือไม่

คำวินิจฉัย

เนื่องจากบุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๗ และศาลรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คือ อาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ ในกรณีที่บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ก) เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือ (ข) เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง ประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ เท่านั้น ในเรื่องอื่นๆ ถ้าเป็นเรื่องสำคัญ รัฐธรรมนูญจะบัญญัติรายละเอียดไว้จนหมดสิ้น ถ้าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ในระดับรองลงมา หรือจะมีรายละเอียดอื่นใดอีก รัฐธรรมนูญจะบัญญัติหลักการไว้กว้างๆ และในตอนท้าย

มาตรานั้นๆ จะมีข้อความซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า สำหรับรายละเอียดต่างๆ ให้เป็นไปตาม.... เช่น ใช้คำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๕ วรรคห้า มาตรา ๔๓ วรรคสาม คำว่า “ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๕ วรรคสี่ หรือคำว่า “ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ” ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๕ เป็นต้น ซึ่งจะต้องมีการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดอีกต่อหนึ่ง สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๗ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๓๒๘ แล้ว ส่วนเรื่องที่มีความสำคัญในลำดับรองลงมาหรือเป็นรายละเอียด รัฐธรรมนูญคงบัญญัติแต่เพียงหลักเกณฑ์กว้างๆ ไว้ในมาตรานั้นๆ โดยใช้คำว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง ตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง” ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๗ วรรคสาม และคำว่า “นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ ...” ซึ่งไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญรวมอยู่ด้วยเลย ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒๘ เท่านั้น และนอกจากการยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ นี้แล้ว รัฐธรรมนูญมิได้ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบหรือกระทำการอื่นใดทำนองเดียวกันนี้ต่อพรรคการเมืองในกรณีอื่นอีก หากมีความจำเป็นต้องเพิ่ม ลด หรือแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติอื่นใดของรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องกระทำโดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๑๓ จึงจะเป็นการถูกต้อง ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีตามมาตรา ๖๕ (๑) (๒) (๓) ฯลฯ ดังกล่าวข้างต้นซึ่งนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วอีก จึงน่าจะไม่ต้อง เพราะนอกจากจะไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ยังอาจเป็นการหลีกเลี่ยงหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการของการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๓ ซึ่งอาจขัด แย้ง หรือไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ และไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จึงวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองนอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้ว เพราะไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

นายประเสริฐ นาสกุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ