

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคความหวังใหม่ไปพร้อมกับพรรคไทยรักไทย

ความเป็นมา

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยหนังสือลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคความหวังใหม่ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ และหัวหน้าพรรคไทยรักไทยได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองทั้งสองเข้าด้วยกันต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมติที่ประชุมใหญ่ของทั้งสองพรรค โดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

พรรคไทยรักไทยได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งแจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า “หัวหน้าพรรคไทยรักไทยและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทย โดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมืองตามมติที่ประชุมใหญ่วิสามัญพรรคความหวังใหม่ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๕ และมติที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๕ ของพรรคไทยรักไทย เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามนัยมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพรรคไทยรักไทย โดย พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไม่ได้แย้งหรือคัดค้านคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคความหวังใหม่เพื่อรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย โดยมีพรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมืองแต่อย่างใด”

ต่อมาพรรคความหวังใหม่ก็ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งแจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยยืนยันที่จะให้ยุบพรรคความหวังใหม่ตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองร้องขอว่า “...ที่ประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ มีมติเสียงข้างมาก เห็นควรให้พรรคความหวังใหม่รวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย

โดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมือง...การที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคความหวังใหม่ ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น พรรคความหวังใหม่ไม่มีข้อแย้งแต่ประการใด...”

คำวินิจฉัย

มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑)

(๒)

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔)

(๕)

“เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

“.....”

พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่การร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีเช่นว่านี้เป็นเรื่องที่ไม่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ได้ถูกกำหนดขึ้นในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๗ อีกทอดหนึ่ง จึงมีปัญหาเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๕ วรรคสอง ดังกล่าวเป็นการเพิ่มเติมอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เกี่ยวกับเรื่องนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติเดี่ยวเท่านั้น ในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีที่พรรคการเมืองนั้นกระทำการ “เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” โดยรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ในกรณีอื่นอีก แต่ในขณะเดียวกันก็มิได้บัญญัติห้ามไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและวัตถุประสงค์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้วเห็นว่าการเพิ่มอำนาจดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแทนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นั้น

น่าจะกระทำได้ เพราะเป็นสิ่งที่อาจถือได้ว่ารัฐธรรมนูญเองได้อนุมัติไว้แล้วโดยปริยาย เพื่อให้มีรายละเอียด และกฎเกณฑ์ที่จำเป็นเพิ่มเติม อันจะทำให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องด้วยพรรคการเมือง มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เนื่องจากการสั่งให้ยุบพรรคการเมืองเป็นเรื่องที่มีบัญญัติไว้แล้วในมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ อำนาจดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นอำนาจใหม่ทั้งหมดที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่เคยมีมาก่อนเลย ดังนั้น ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๕๑ เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบ พรรคมวลชน ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้วินิจฉัยไว้ว่าการบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง ในกรณีอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ ก็น่าจะกระทำได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้แล้ว ตามหลักการที่ยึดถือกันมาในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับต่างๆ อำนาจในการสั่งยุบ พรรคการเมืองเคยเป็นอำนาจของศาลฎีกา ฉะนั้น ในเมื่อได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นแล้วก็น่าจะเป็น การสอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่จะถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวมายัง ศาลรัฐธรรมนูญแทน

อนึ่ง การยุบพรรคการเมืองหนึ่งเพื่อรวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองหนึ่ง นั้น เป็นเรื่องของ ความต้องการ ความสมัครใจ หรือความยินยอมโดยเสรีของพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้อง จึงไม่มี “ปัญหา หรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง” ของรัฐธรรมนูญ (ซึ่งกฎหมาย ดังกล่าวได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ฉบับหนึ่ง) ที่จะต้องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓)

ด้วยเหตุที่กล่าว มาตรา ๖๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ สั่งให้ยุบพรรคการเมืองในกรณีที่มีการรวมพรรคการเมืองเข้าด้วยกัน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติ มาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญดังกล่าวในการที่จะสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดที่จะเข้าไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นอีก พรรคหนึ่งที่เป็นพรรคหลักได้

ประเด็นต่อไปที่ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องพิจารณามีอยู่ว่า มีเหตุตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๓) เกิดขึ้นกับพรรคความหวังใหม่ตามคำร้องของนายทะเบียนให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบ พรรคการเมืองนั้น หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่ง ให้ยุบพรรคความหวังใหม่ตามมาตรา ๖๓ และมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ชี้แจงว่า หัวหน้า

พรรคความหวังใหม่และหัวหน้าพรรคไทยรักไทยได้ร่วมกันแจ้งต่อนายทะเบียนถึงการรวมพรรคการเมืองทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยมีพรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมือง ตามมติที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองทั้งสอง นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงเห็นว่าพรรคความหวังใหม่และพรรคไทยรักไทยได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคแล้ว

ในเรื่องนี้พรรคไทยรักไทยได้มีหนังสือชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า “...พรรคไทยรักไทยไม่ได้แย้งหรือคัดค้านคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองแต่อย่างใด และพรรคความหวังใหม่ก็ได้ชี้แจงว่าที่ประชุมใหญ่วิสามัญพรรคความหวังใหม่มีมติเสียงข้างมากเห็นควรให้พรรคความหวังใหม่รวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย โดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมือง... และพรรคความหวังใหม่ไม่มีข้อแย้งแต่ประการใด...”

เมื่อพิจารณาคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองประกอบกับคำชี้แจงของหัวหน้าพรรคไทยรักไทยและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่แล้วเห็นว่า มีเหตุตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เกิดขึ้นกับพรรคความหวังใหม่แล้ว จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะสั่งให้ยุบพรรคความหวังใหม่ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ