

## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๑

วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองเนื่องจากไปร่วมกับพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ด้วยประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคมวลชน เนื่องจากได้ร่วมกับพรรคความหวังใหม่ที่เป็นหลักโดยที่ประชุมใหญ่วิสามัญของแต่ละพรรคได้ลงมติให้ความเห็นชอบให้รวมกันแล้ว และหัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันได้รวมกันแจ้งการรวมพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย

ตามเอกสารที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ความว่า เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชนและพรรคความหวังใหม่ตามลำดับ ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้รวมพรรคมวลชนเข้ากับพรรคความหวังใหม่ โดยให้พรรคความหวังใหม่เป็นหลักตามมาตรา ๔๕ ทวิ และมาตรา ๔๕ ฉ ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๕ และพรรคมวลชนได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ขอให้พรรคความหวังใหม่รับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคมวลชน ๒ คน เข้าเป็นสมาชิกพรรคความหวังใหม่ด้วย พรรคความหวังใหม่ได้มีมติในการประชุมใหญ่วิสามัญเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ให้รับสมาชิกพรรคมวลชน ๒ คน ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าเป็นสมาชิกพรรคความหวังใหม่แล้ว

ได้พิจารณาแล้ว มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่า ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง และมาตรา ๗๓ เป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ วรรคสอง และคำร้อง คำขอ ฯลฯ ต่างๆ ในปัญหาอื่นๆ ทางการเมือง ซึ่งบุคคลหรือองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นผู้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยตรง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่จะวินิจฉัย

ปัญหาอื่นใดอีกนอกจากเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงต่างกับองค์การตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นด้วย แต่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น มาตรา ๑๔๔ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และวรรคสองได้บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ดังนั้นพรรคการเมืองจึงเป็นส่วนประกอบสำคัญสำหรับการเลือกตั้งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติรับรองไว้ จึงเห็นว่านอกจากกฎหมายที่มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีก คือบางที่รัฐธรรมนูญมีข้อความว่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีหลักบัญญัติหรือกล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ออกกฎหมายธรรมดาหรือพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้ จะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้กำหนดให้ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องต่างๆ ตามมาตรา ๑๕๒ มาตรา ๓๒๕ หลายเรื่อง โดยในบทเฉพาะกาลได้กล่าวถึงสาระสำคัญในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ด้วย เช่น มาตรา ๓๒๖ มาตรา ๓๒๗ มาตรา ๓๒๘ เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้จึงเป็นบทบัญญัติในเรื่องสำคัญตามที่รัฐธรรมนูญได้ระบุไว้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นใช้บังคับเพื่อกำหนดรายละเอียดของสาระสำคัญตามที่มาตรา ๓๒๘ บัญญัติไว้ พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและดำเนินการของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นนิติบุคคลโดยบัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้ควบคุมดูแลพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีที่มีการรวมพรรคการเมือง จึงเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองปฏิบัติโดยบัญญัติอำนาจหน้าที่ดังกล่าวซึ่งเป็นรายละเอียดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีกชั้นหนึ่ง ไม่ใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง และมาตรา ๗๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว นายทะเบียนพรรคการเมืองย่อมมีอำนาจหน้าที่จะร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามที่มาตราดังกล่าวบัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ดำเนินการต่อไปได้

ปัญหาต่อไปมีว่า มีเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรวมพรรคมวลชนเข้ากับพรรคความหวังใหม่หรือไม่ เห็นว่ากรณีนี้เป็นเรื่องที่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งรวมเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับพรรคการเมืองที่เป็นหลักก่อนวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับ กรณีจึงต้องบังคับตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งยังใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการรวมพรรคการเมือง ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ หมวด ๓ มาตรา ๔๖ ถึงมาตรา ๔๘ ใช้บังคับสำหรับการเลิกพรรคการเมือง และหมวด ๓ ทวิ มาตรา ๔๘ ทวิ ถึงมาตรา ๔๘ จ ใช้บังคับสำหรับการรวมพรรคการเมือง แต่เรื่องนี้เป็นกรรวมพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักตามมาตรา ๔๘ ทวิ มิใช่เป็นการเลิกพรรคการเมืองจึงไม่อาจนำบทบัญญัติในหมวด ๓ ที่ว่าด้วยการเลิกพรรคการเมือง ตั้งแต่มาตรา ๔๖ ถึงมาตรา ๔๘ มาใช้บังคับได้ กรณีต้องนำบทบัญญัติในหมวด ๓ ทวิ ว่าด้วยการรวมพรรคการเมือง ตั้งแต่มาตรา ๔๘ ทวิ ถึงมาตรา ๔๘ จ มาใช้บังคับ มาตรา ๔๘ จ บัญญัติว่า “ในกรณีที่การรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้สมาชิกพรรคการเมืองที่จะรวมเข้ากับพรรคการเมืองที่เป็นหลัก สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นหลักภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองของตนเห็นชอบกับการรวมพรรคการเมือง

(๒) เมื่อพ้นกำหนดเวลา (๑) แล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับอีกพรรคการเมือง และหัวหน้าพรรคการเมืองของพรรคการเมืองที่เป็นหลักในการรวมกันร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน ในการนี้ ให้ถือว่าพรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นสิ้นสภาพตั้งแต่วันที่มีการแจ้งต่อนายทะเบียน และให้นำมาตรา ๔๘ จัฒวา และมาตรา ๔๘ เบญจ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ห้ามมิให้ถือว่าการสมัครเป็นสมาชิกของอีกพรรคการเมืองหนึ่งพร้อมกัน เพื่อดำเนินการรวมพรรคการเมืองตามวรรคสอง เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามให้ต้องขาดจากสมาชิกภาพและไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และถ้าไม่มีการแจ้งการรวมพรรคการเมืองตามวรรคสอง (๒) ให้ถือว่าการสมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นเป็นโมฆะ

ในกรณีมีการแจ้งการรวมพรรคต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๕๕ ให้นายทะเบียนประกาศการรวมพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา”

ตามมาตรา ๕๕ จัตวา เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนการรวมพรรคการเมืองแล้ว ให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากันเป็นอันสิ้นสภาพและให้ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองเดิมเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองหลัก

จะเห็นว่าตามบทบัญญัติมาตรา ๕๕ ฉ เป็นหลักเกณฑ์การรวมพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๕ ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ข้อเท็จจริงตามเอกสารได้ความว่า ที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชนได้ลงมติในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ให้รวมพรรคมวลชนเข้ากับพรรคความหวังใหม่ที่เป็นหลักและมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคมวลชน ๒ คน สมัครเป็นสมาชิกพรรคที่เป็นหลักโดยหัวหน้าพรรคมวลชนได้แจ้งมติดังกล่าวให้หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ทราบแล้วตามหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ต่อมาวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ พรรคความหวังใหม่ได้ประชุมใหญ่วิสามัญมีมติให้ความเห็นชอบในการรวมพรรคมวลชนเข้ากับพรรคความหวังใหม่และรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคมวลชน ๒ คน เข้าเป็นสมาชิกพรรคความหวังใหม่ แสดงว่าพรรคมวลชนและพรรคความหวังใหม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๕ ฉ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และ (๑) ครบถ้วนแล้ว แต่ตามมาตรา ๕๕ ฉ วรรคสอง (๑) ได้กำหนดเวลาให้สมาชิกพรรคมวลชนที่จะรวมเข้ากับพรรคความหวังใหม่ที่เป็นหลัก สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นหลักภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ของพรรคมวลชนเห็นชอบกับการรวมพรรคการเมือง แม้พรรคมวลชนจะแจ้งมติขอให้พรรคความหวังใหม่รับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ คน ของพรรคเข้าเป็นสมาชิกพรรคความหวังใหม่ในวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ภายในกำหนด ๓๐ วัน ตามมาตรา ๕๕ ฉ วรรคสอง (๑) แล้วก็ตาม แต่ตามมาตรา ๕๕ ฉ วรรคสอง (๒) บัญญัติว่า เมื่อพ้นกำหนดเวลาตาม (๑) แล้วให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ที่เป็นหลักในการรวมร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน ในการนี้ให้ถือว่าพรรคการเมืองที่จะรวมสิ้นสภาพตั้งแต่วันที่ที่มีการแจ้งต่อนายทะเบียน การนับระยะเวลาสามสิบวันตามมาตรา ๕๕ ฉ วรรคสอง (๑) ต้องนับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓/๑ ประกอบมาตรา ๑๕๓/๓ วรรคสอง ซึ่งห้ามมิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลาคือวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ รวมคำนวณเข้าด้วยระยะเวลาจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ครบกำหนด ๓๐ วัน ในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ข้อเท็จจริงได้ความว่าในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ หัวหน้าพรรคมวลชนที่จะรวมและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ที่เป็นหลัก

ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน โดยนายทะเบียนได้รับหนังสือแจ้งการรวมพรรคการเมืองในวันเดียวกันนั้น ดังนั้นการแจ้งการรวมพรรคการเมืองของหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสองจึงมิได้กระทำเมื่อพ้นกำหนดเวลา ๓๐ วัน ตาม (๑) การแจ้งต่อนายทะเบียนดังกล่าวจึงไม่ทำให้พรรคมวลชนสิ้นสภาพตั้งแต่วันที่มีการแจ้งต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๕๕ วรรคสอง (๒) เห็นว่าเมื่อการแจ้งการรวมพรรคการเมืองของหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสองยังไม่ถูกต้องตามมาตรา ๕๕ วรรคสอง (๒) แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในระหว่างเวลาที่มีการแจ้งการรวมพรรคการเมืองได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ดังนั้น การแจ้งการรวมพรรคการเมืองตลอดจนอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้องปฏิบัติ จึงต้องบังคับด้วยมาตรา ๗๒ มาตรา ๗๓ ประกอบมาตรา ๖๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กล่าวคือ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าการรวมพรรคการเมืองจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคแล้วให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้สั่งยุบพรรคการเมืองที่จะรวมนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่จะรวมเข้ากันเป็นอันยุบไปแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบและการรวมพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษาโดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองเดิมเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองที่เป็นหลัก

ดังนั้น แม้การรวมพรรคมวลชนกับพรรคความหวังใหม่จะเกิดขึ้นในระหว่างที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แต่เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๓ วรรคสอง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคมวลชนได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคมวลชน เนื่องจากได้รวมกับพรรคความหวังใหม่

นายปรีชา เถลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ