

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๑

วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑

## เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคมวลชน

ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ในการรวมพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ ทั้งสองพรรคการเมืองได้ดำเนินการถูกต้องตามมาตรา ๔๕ ฉ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และต่อมาได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติว่าการรวมพรรคการเมืองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองที่จะรวมกัน และที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชนได้มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคความหวังใหม่ มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๓ วรรคสอง ที่กำหนดว่าเมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง กล่าวคือ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักยุบไป ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมวลชน เนื่องจากไปรวมกับพรรคความหวังใหม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ยุบพรรคมวลชนเนื่องจากไปรวมกับพรรคความหวังใหม่ และแจ้งคำสั่งไปให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ

ปัญหามีว่าคำสั่งดังกล่าวนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องทำคำวินิจฉัยพร้อมคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนและส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือไม่

พิจารณาแล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ ประกอบกับมาตรา ๖๕ วรรคสอง บัญญัติถึงกรณีรวมพรรคการเมืองโดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้สั่งยุบพรรคการเมืองตามคำร้องขอของนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการสั่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เหมือนกับกรณีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามมาตรา ๓๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการดังกล่าวกำหนดระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่และส่งระเบียบดังกล่าวนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในกรณีนี้เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาระเบียบดังกล่าวเห็นว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งว่าระเบียบดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว แจ้งคำสั่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการทราบ และคณะกรรมการ ฯ จะเป็นผู้ส่งระเบียบ ฯ ไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเอง โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีหน้าที่ที่จะต้องส่งระเบียบ ฯ ไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และไม่ต้องทำคำวินิจฉัยพร้อมคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาอีก ซึ่งในเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยพิจารณาและให้ความเห็นชอบระเบียบดังกล่าวไปแล้ว โดยมีได้ทำคำวินิจฉัยและส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพียงแต่แจ้งให้คณะกรรมการ ฯ ทราบว่าระเบียบดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วเท่านั้น (ปรากฏตามหนังสือที่ ศร ๐๐๐๑/๗๑ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ของศาลรัฐธรรมนูญ)

การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองส่งเรื่องการยุบพรรคการเมืองมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญนั้น เพราะกฎหมายกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้สั่งยุบพรรคการเมือง มิใช่เป็นกรณีที่เรื่องมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพราะมีผู้คัดค้านหรือโต้แย้งเหมือนเช่นมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คือกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด และศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย หรือมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยเช่นมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในกรณีที่มีปัญหาเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจะต้องทำคำวินิจฉัยและส่งคำวินิจฉัยพร้อมคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ในเรื่องยุบพรรคการเมืองกฎหมายกำหนดแต่เพียงว่า ให้แจ้งคำสั่งยุบพรรคการเมืองไปยังนายทะเบียนพรรคการเมืองเท่านั้น และเป็นหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้องส่งคำสั่งยุบพรรคการเมืองไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีหน้าที่ต้องส่ง

คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาอีก ดังนั้น การสั่งยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุรวมพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ วรรคสองนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนไม่ต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนและไม่ต้องส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แต่ที่ประชุมศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน ทำคำวินิจฉัยในส่วนของตน และส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

จึงขอทำคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก มีปัญหาว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งยุบพรรคการเมืองหรือไม่

ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มีการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับรวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เพราะรัฐธรรมนูญไม่สามารถจะระบุนายละเอียดของทุก ๆ เรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญได้ จึงต้องไประบุนายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในแต่ละเรื่อง ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ (๓) กล่าวถึงกรณีที่มีการยุบพรรคการเมืองเพราะไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นนั้น ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น และรัฐธรรมนูญเองก็บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ และมาตรา ๑๑๘ (๕) เป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งให้เลิกหรือยุบพรรคการเมืองได้ แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนาให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งเลิกหรือยุบพรรคการเมืองด้วย

และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้กำหนดเรื่องการยุบพรรคการเมืองให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกา แต่พระราชบัญญัตินี้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้อำนาจหน้าที่ในการยุบพรรคการเมืองเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่าศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีอำนาจยุบพรรคการเมืองได้ ไม่ใช่ศาลฎีกาอีกต่อไป ดังนั้น หากวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งยุบพรรคการเมือง ก็จะเกิดช่องว่างหรือจุดอับในทางปฏิบัติว่ากรณีที่จะต้องยุบพรรคการเมือง เพราะเหตุการรวมพรรคการเมืองจะกระทำไม่ได้ เพราะไม่มีศาลใดมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ การรวมพรรคการเมืองก็จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ซึ่งไม่ใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีที่มีการรวมพรรคการเมืองได้

ในประเด็นสุดท้าย มีเหตุที่จะต้องส่งยุบพรรคมวลชนตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า

“พรรคการเมืองย่อมเลิกด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑).....

(๒).....

(๓).....

(๔).....

(๕) พรรคการเมือง สิ้นสภาพ เพราะการรวมพรรคการเมือง

(๖).....

(๗).....

เมื่อมีกรณีที่พรรคการเมืองต้องเลิกตามวรรคหนึ่ง นอกจาก (๖) ให้หัวหน้าพรรคการเมือง หรือผู้มีอำนาจทำการแทนหัวหน้าพรรคการเมือง แจ้งเหตุที่พรรคการเมืองต้องเลิกต่อนายทะเบียน ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิก

เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งตามวรรคสองหรือกรณีปรากฏต่อนายทะเบียน ให้นายทะเบียน ดำเนินการสอบสวนและยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองดังกล่าว

คำร้องตามวรรคสองให้ยื่นต่อศาลแพ่งและให้นำมาตรา ๑๓ วรรคสอง และวรรคสี่มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งการยุบเลิกพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา ๔๕ ฉ “ในกรณีที่การรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้สมาชิกพรรคการเมืองที่จะรวมเข้ากับพรรคการเมืองที่เป็นหลัก สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นหลักภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองของตน เห็นชอบกับการรวมพรรคการเมือง

(๒) เมื่อพ้นกำหนดเวลาตาม (๑) แล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับอีกพรรคหนึ่ง และหัวหน้าพรรคการเมืองของพรรคการเมืองที่เป็นหลักในการรวมกันร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน ในการนี้ ให้ถือว่าพรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้น สิ้นสภาพ ตั้งแต่วันที่มีการแจ้งต่อนายทะเบียน และให้นำมาตรา ๔๕ จัตวา และมาตรา ๔๕ เบญจ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ มาตรา ๗๓ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่การรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคการเมืองกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคการเมืองร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน และให้นายทะเบียนดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง เพื่อให้ ศาลรัฐธรรมนูญสั่ง ให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นยุบไปนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งและให้นำมาตรา ๗๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น ฟังได้ว่าพรรคมวลชนกับพรรคความหวังใหม่รวมกันเป็นพรรคเดียวโดยให้พรรคความหวังใหม่เป็นพรรคการเมืองหลัก และที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชนมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ไปรวมกับพรรคความหวังใหม่ และที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคความหวังใหม่ก็มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบให้พรรคมวลชนมารวมกับพรรคความหวังใหม่ และหัวหน้าพรรคทั้งสองได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคดังกล่าวต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งขณะนั้นยังใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ จึงถือได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสองได้ปฏิบัติตามขั้นตอนตามกฎหมายในขณะนั้นแล้ว เหลือแต่คำสั่งยุบพรรคมวลชนเท่านั้น แต่ก่อนที่นายทะเบียนพรรคการเมืองจะส่งเรื่องให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบพรรคมวลชนนั้น ได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกมาใช้บังคับ ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และมาตรา ๗๓ บัญญัติถึงกรณีดังกล่าวนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้สั่งยุบพรรคการเมือง ดังนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ และเมื่อปรากฏว่าพรรคมวลชน

และพรรคความหวังใหม่ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขของกฎหมาย กล่าวคือ ได้มีมติจากที่ประชุมใหญ่  
ทั้งสองพรรคแล้วและหัวหน้าพรรคทั้งสองได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว  
จึงมีเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคมวลชนได้

อาศัยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคมวลชน

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ