

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๑

วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑

## เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้สั่งยุบเลิกพรรคมวลชน

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ว่า เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรค มวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ในการ รวมพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ ทั้งสองพรรคการเมืองได้ดำเนินการถูกต้องตามมาตรา ๔๕ จ แห่งพระราช บัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น และต่อมาได้ถูก ยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เริ่มมีผล บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งการรวมพรรคการเมืองจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก ที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองที่จะรวมกันโดยที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชนได้มีมติ เป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และที่ประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคความหวังใหม่ มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๓ วรรคสอง ที่กำหนดว่า เมื่อที่ประชุมใหญ่ ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคการเมือง ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนิน การตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง คือให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมือง ที่เป็นหลักยุบไป นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมวลชนเนื่องจากไปรวม กับพรรคความหวังใหม่

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นคือ นายทะเบียนพรรคการเมืองจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมวลชนเนื่องจากไปรวมกับพรรคความหวังใหม่ ตามพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๓ วรรคสอง ประกอบกับ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ ประกอบกับมาตรา ๓๒๐ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการสรรหาและการเลือก ข้อห้ามในการดำรงตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่ง ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ ถึงมาตรา ๒๖๑ อำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๒ ถึงมาตรา ๒๖๖ และในมาตรา ๔๗ มาตรา ๖๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๔๒ มาตรา ๑๗๗ มาตรา ๑๘๐ มาตรา ๑๘๘ มาตรา ๒๑๖ มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๕๕ มาตรา ๒๕๑ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๒) มาตรา ๓๑๘ วรรคสาม มาตรา ๓๒๑ วรรคสอง มาตรา ๓๒๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๓๓๖ องค์คณะในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ผลของคำวินิจฉัย ตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๗ ถึงมาตรา ๒๖๘ ซึ่งบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวข้างต้นรวม ๓๓ มาตรานี้ เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเองโดยตรงทั้งสิ้น โดยไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติหรือมีอำนาจดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายอื่นได้อีก ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายธรรมดา ซึ่งต่างจากองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้สามารถดำเนินการอื่นหรือมีอำนาจหน้าที่อื่นเพิ่มเติมขึ้นจากในรัฐธรรมนูญได้ตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติ เช่น

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

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

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๐ (๖) ให้มีอำนาจหน้าที่ “(๖) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

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

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด บัญญัติว่า “๓๑๓ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน”

และแม้ว่าตามมาตรา ๓๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะบัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองจะต้องมีสาระสำคัญตาม (๒) คือ “(๒) การเลิกพรรคการเมือง ฯลฯ” ก็มีได้หมายความว่าไปถึงให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กำหนดเพิ่มอำนาจศาลรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ เพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ” และ มาตรา ๒๕๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาและตุลาการในศาลอื่นนอกจากศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร พ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจพิพากษาคดี และวิธีพิจารณาของศาลดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น” ศาลรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเอง มิได้ตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง คือ ไม่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ อำนาจพิพากษาคดีและวิธีพิจารณาบัญญัติไว้ในตัวบทของรัฐธรรมนูญเอง และไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจกฎหมายอื่นใดบัญญัติเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ได้ ยิ่งกว่านั้นตามบทบัญญัติมาตรา ๒๔๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหารหรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ” ซึ่งเห็นได้ว่าไม่ได้บัญญัติถึงศาลรัฐธรรมนูญไว้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในตัวบทรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตามมาตรา

สำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายมาตรา เช่น

- (๑) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- (๒) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (๓) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- (๔) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (๕) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (๖) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๓) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

(๔) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีวิธีการอย่างเดียวกันกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๒ ถึงมาตรา ๘๕ มาตรา ๑๖๕ และมาตรา ๑๗๑ ถึงมาตรา ๑๗๘ ส่วนที่แตกต่างออกไปจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นๆ คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญแต่ละเรื่องตามมาตรา ๑๕๒ 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 นอกจากกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๒) เท่านั้น การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ต้องทำด้วยกระบวนการเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือโดยกระบวนการพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา และไม่มีบทบัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกว่ากฎหมายธรรมดา

จึงเห็นว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่อาจกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นให้นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ และการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ฉะนั้น โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจจำกัดเพียงเท่าที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และไม่มีกฎหมายอื่นที่สามารถบัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญให้นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ จึงวินิจฉัยว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้สั่งยุบพรรคมวลชน เนื่องจากไปรวมกับพรรคความหวังใหม่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๓ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๖๕ วรรคสองของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ให้รับเรื่องนี้ไว้พิจารณา ได้พิจารณาแล้ว ในขณะที่มีการรวมพรรคมวลชนเข้ากับพรรคความหวังใหม่นั้น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ยังใช้บังคับอยู่ จึงต้องบังคับตามมาตรา ๔๕ ฉ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในการพิจารณาได้มีการดำเนินการตามมาตรา ๔๕ ฉ ครบถ้วนแล้ว ในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ จึงต้องถือตาม (๒) ของมาตรานี้ว่า พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นสิ้นสภาพตั้งแต่วันที่มีการแจ้งต่อนายทะเบียน คือต้องถือว่าพรรคมวลชนสิ้นสภาพการเป็นพรรคการเมืองไปตั้งแต่วันที่มีการแจ้งต่อนายทะเบียนในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ และต้องถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคมวลชนเดิม เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคความหวังใหม่ สมาชิกพรรคมวลชนเดิมเป็นสมาชิกพรรคความหวังใหม่ ทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิและความรับผิดชอบของพรรคมวลชนเดิมโอนไปเป็นของพรรคความหวังใหม่ ตั้งแต่ขณะนั้น เป็นต้นไปตามมาตรา ๔๕ จัฒวา ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ทั้งยังเป็นหน้าที่ของนายทะเบียน ตามมาตรา ๔๕ ฉ วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการแจ้งการรวมพรรคต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๔๕ ฉ วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการแจ้งการรวมพรรคต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๔๕ ฉ วรรคสี่ แล้วให้นายทะเบียนประกาศการรวมพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา” อีกด้วย ในวันรุ่งขึ้นคือวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้ ซึ่งตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๕๒ ของพระราชบัญญัตินี้ให้พรรคการเมืองซึ่งจดทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อพรรคมวลชนสิ้นสภาพการเป็นพรรคการเมืองไปก่อนวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ อันเป็นวันใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ พรรคมวลชนซึ่งสิ้นสภาพจากการเป็นพรรคการเมืองไปแล้ว ไม่มีสมาชิกพรรคมวลชน เพราะกลายเป็นสมาชิกพรรคความหวังใหม่ไปแล้ว ไม่มีทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดชอบ เพราะโอนไปเป็นของพรรคความหวังใหม่แล้ว โดยผลของกฎหมาย แม้จะยังมีได้มีการดำเนินการตามมาตรา ๔๖ ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ก็ไม่อาจเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อไปได้ จึงไม่มีกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองจะร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคมวลชนได้

โดยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พรรคมวลชนได้สิ้นสภาพไปแล้วตามความในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๕ ฉ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ อันเป็นวันที่มีการแจ้งต่อ

นายทะเบียนถึงการรวมพรรค ไม่เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๕๒ ไม่มีกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งให้ยุบพรรคได้

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ