

คำวินิจฉัยของ ศาลาจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒/๒๕๕๔

วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๔

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไทยพัฒนา

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคไทยพัฒนา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบว่า

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคไทยพัฒนาเป็นพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งพรรคไทยพัฒนาต้องดำเนินการดังกล่าวภายในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ แต่ปรากฏว่า เมื่อครบกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันดังกล่าว พรรคไทยพัฒนาไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ เป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคไทยพัฒนาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยพัฒนาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการ และส่งสำเนาคำร้องดังกล่าวให้พรรคไทยพัฒนาทราบ และยื่นคำชี้แจงตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑

รองหัวหน้าพรรคไทยพัฒนารักษาการแทนหัวหน้าพรรค ยื่นคำร้องลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๔ ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญสรุปว่า ภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับแจ้งการจัดตั้งพรรคไทยพัฒนา พรรคไทยพัฒนาดำเนินการให้มีสมาชิกพรรคได้เพียงสองพันสองร้อยสี่สิบสามคน ขณะนี้ได้ดำเนินการหาสมาชิกพร้อมสาขาอยู่ จึงขอโอกาสให้ขยายเวลาอีกสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคไทยพัฒนายื่นคำชี้แจง

พิจารณาคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ แต่รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองได้เฉพาะกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ เท่านั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้”

กรณีตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองมิใช่กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ จึงมีข้อพิจารณาในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ขอให้สั่งยุบพรรคไทยพัฒนาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ประกอบกับ มาตรา ๓๒๐ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ข้อห้ามในการดำรงตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ถึงมาตรา ๒๖๑ อำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๒ ถึงมาตรา ๒๖๖ และในมาตรา ๔๗ มาตรา ๖๓ มาตรา ๕๖ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๔๒ มาตรา ๑๗๗ มาตรา ๑๘๐ มาตรา ๑๕๘ มาตรา ๒๑๖ มาตรา ๒๑๕ มาตรา ๒๕๕ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๒) มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม มาตรา ๓๒๑ วรรคสอง มาตรา ๓๒๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๓๓๖ องค์กรคณะกรรมการวินิจฉัยและในการทำคำวินิจฉัย ผลของคำวินิจฉัย ตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๗ ถึงมาตรา ๒๖๕ ซึ่งบทบัญญัติมาตราต่างๆ ที่กล่าวข้างต้นนี้ เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเองโดยตรงทั้งสิ้น โดยไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติหรือมีอำนาจดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายอื่นได้อีก ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายธรรมดา ซึ่งแตกต่างจากองค์กรอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้สามารถดำเนินการอื่นหรือมีอำนาจหน้าที่อื่นเพิ่มเติมขึ้นจากในรัฐธรรมนูญได้ตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติ เช่น

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๖) ให้มีอำนาจหน้าที่ “(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีตาม (ก) และ (ข) และ “(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ (๖) ให้มีอำนาจหน้าที่ “(๖) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

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

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด บัญญัติว่า “๓๑๒ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน”

สำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายมาตรา เช่น

(๑) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(๒) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๓) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(๔) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(๕) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๖) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๗) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

(๘) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีวิธีการอย่างเดียวกันกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๒ ถึงมาตรา ๕๔ มาตรา ๑๖๕ และมาตรา ๑๗๑ ถึงมาตรา ๑๗๘ ส่วนที่แตกต่างออกไปจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ๆ คือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญแต่ละเรื่องตามมาตรา 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 โดยไม่มีมาตราใดที่กล่าวข้างต้นบัญญัติให้กรณีที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๒ วรรคสอง (๒) เท่านั้น การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ต้องทำด้วยกระบวนการเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือกระบวนการพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา และไม่มีบทบัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกว่ากฎหมายธรรมดา

จึงเห็นว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่อาจกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นให้นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ เพราะจะมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิใช่โดยการบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

สำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แม้ว่ามาตรา ๓๒๘ ของรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ต้องมีสาระสำคัญประการหนึ่งตามมาตรา ๓๒๘ (๒) คือ “(๒) การเลิกพรรคการเมือง ฯลฯ” ก็มิได้มีความหมายไปถึงให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดเพิ่มอำนาจศาลรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ” และมาตรา ๒๕๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาและตุลาการในศาลอื่นนอกจากศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร พ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจพิพากษาคดีและวิธีพิจารณาของศาลดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น” คำว่า “ศาลอื่นนอกจากศาลรัฐธรรมนูญ” มีความหมายชัดเจนว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๕๑ วรรคสอง เพราะศาลรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติ มาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญเอง มิใช่ศาลที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติตามมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง จึงไม่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ อำนาจพิพากษาคดีของศาลรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วในตัวของรัฐธรรมนูญเอง และไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจ

กฎหมายอื่นใดบัญญัติเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่สำหรับอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” ซึ่งหมายความว่าคดีทั้งหลายทั้งปวงถ้ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลใดโดยเฉพาะแล้ว ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ โดยมีคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ไว้ด้วย ศาลทหารตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๑ “มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ศาลทหารมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๑ และ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ส่วนศาลอื่นนอกจาก ๓ ศาลที่กล่าวนี้จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอย่างใดเพียงใดนั้น “ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคสอง ส่วนคดีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลใด ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม จึงไม่อาจมีกฎหมายบัญญัติให้คดีอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น นอกจากจะกระทำมิได้เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้แล้ว ยังมีข้อพิจารณาต่อไปด้วยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ “สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง” ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง กลับไปบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าพรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัตินี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ฉะนั้น โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจจำกัดเพียงเท่าที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และไม่มีกฎหมายอื่นที่สามารถบัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญให้นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ใน

รัฐธรรมนูญได้ จึงเห็นว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้สั่งยุบพรรค
ไทยพัฒนา เนื่องจากไม่ตั้งสาขาพรรค และไม่ดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไปตามมาตรา ๒๕
ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยอาศัยอำนาจตาม
มาตรา ๖๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจ
รับคำร้องนี้ไว้พิจารณา

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ