

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๘/๒๕๕๕

วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ยุบพรรคเสรีธรรมเพื่อรวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก

ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๗๓ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า

ข้อ ๑ ในคราวประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ ของพรรคเสรีธรรม เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ ได้มีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ให้รวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับพรรคไทยรักไทย โดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมือง

ข้อ ๒ ในคราวประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ ของพรรคไทยรักไทย เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้รวมพรรคเสรีธรรมเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกับพรรคไทยรักไทยที่เป็นหลัก

ข้อ ๓ หัวหน้าพรรคเสรีธรรมและหัวหน้าพรรคไทยรักไทย ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคดังกล่าวข้างต้น ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง

นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่า หัวหน้าพรรคเสรีธรรมและหัวหน้าพรรคไทยรักไทย ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองทั้งสองเข้าด้วยกันต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมติของที่ประชุมใหญ่พรรคเสรีธรรมที่ได้มีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ให้รวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับพรรคไทยรักไทย โดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมือง และที่ประชุมใหญ่ของพรรคไทยรักไทยที่ได้มีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ให้รวมพรรคเสรีธรรมเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกับพรรคไทยรักไทยที่เป็นหลัก ตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเสรีธรรมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

นายประจวบ ไชยสาส์น หัวหน้าพรรคเสรีธรรม ชี้แจงว่า

ตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคเสรีธรรมเพื่อรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย โดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมืองนั้น

เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ ของพรรคเสรีธรรมซึ่งได้ประชุม เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ที่ให้รวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับพรรคไทยรักไทย โดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินการทางการเมือง คำร้องของนายทะเบียนที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเสรีธรรม จึงเป็นการชอบแล้ว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเสรีธรรมตามที่นายทะเบียนพรรคการเมือง ร้องขอ

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย ชี้แจงว่า

๑. หัวหน้าพรรคไทยรักไทยและหัวหน้าพรรคเสรีธรรม ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมือง ทั้งสองเข้าด้วยกัน ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมติที่ประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ ของพรรคไทยรักไทย เมื่อวันที่เสาร์ที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้รวมพรรคเสรีธรรม เข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกับพรรคไทยรักไทยที่เป็นหลัก และตามมติที่ประชุมใหญ่วิสามัญพรรคเสรีธรรม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ ให้รวมพรรคเสรีธรรม เข้ากับพรรคไทยรักไทย โดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๓

๒. พรรคไทยรักไทยไม่ได้แย้งหรือคัดค้านคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ที่ได้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้มีการยุบพรรคเสรีธรรมเพื่อรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเสรีธรรมเพื่อรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย ที่เป็นพรรคการเมืองหลัก

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำโดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปและการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(๒) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งหรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

ฯลฯ”

มาตรา ๖๓ วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้”

มาตรา ๑๑๘ (๕) บัญญัติว่า “ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็น

สมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ฯลฯ”

มีปัญหาว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งยุบพรรคการเมือง หรือไม่

ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับรวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เพราะรัฐธรรมนูญไม่สามารถจะระบุนายละเอียดยกของทุก ๆ เรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญได้จึงต้องไประบุนายละเอียดยไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในแต่ละเรื่อง ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ (๓) กล่าวถึงกรณีที่มีการยุบพรรคการเมืองเพราะไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นนั้น ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น และรัฐธรรมนูญเองก็บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ วรรคสาม และมาตรา ๑๑๘ (๕) เป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนาให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการสั่งยุบพรรคการเมืองด้วย

เดิมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้กำหนดเรื่องการยุบพรรคการเมืองให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกา แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้อำนาจหน้าที่ในการยุบพรรคการเมืองเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่าศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีอำนาจยุบพรรคการเมืองได้ ไม่ใช่ศาลฎีกาอีกต่อไป ดังนั้น หากวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งยุบพรรคการเมืองได้ก็จะเกิดช่องว่างหรือจุดอับในทางปฏิบัติว่ากรณีที่จะต้องยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุการรวมพรรคการเมืองจะกระทำไม่ได้ เพราะไม่มีศาลใดมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ การรวมพรรคการเมืองก็จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ซึ่งไม่ใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีที่มีการรวมพรรคการเมืองได้

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยต่อไปว่ามีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคเสรีธรรมตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่ามติที่ประชุมใหญ่สามัญของพรรคเสรีธรรมให้พรรคเสรีธรรมรวมกับพรรคไทยรักไทย และมติที่ประชุมใหญ่สามัญของพรรคไทยรักไทยก็ให้พรรคเสรีธรรมรวมกับพรรคไทยรักไทย จากนั้นหัวหน้าพรรคเสรีธรรมและหัวหน้าพรรคไทยรักไทยได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคเสรีธรรมเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลักต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔ นายทะเบียนจึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๓ ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีการรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคการเมืองร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน และให้นายทะเบียนดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นยุบไปนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งและให้นำมาตรา ๗๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

เมื่อพรรคเสรีธรรมและพรรคไทยรักไทยได้ดำเนินการตามเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๓ ทั้งหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสองก็ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนด้วยแล้ว จึงมีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคเสรีธรรมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ (๓) และมาตรา ๖๕ วรรคสอง ได้

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคเสรีธรรมเพื่อรวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับ
พรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ