

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักชาติ ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๕

วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคความหวังใหม่เพื่อรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก

สรุปข้อเท็จจริง

๑. นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญได้ว่า หัวหน้าพรรคความหวังใหม่และหัวหน้าพรรคไทยรักไทยได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทยต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมืองตามมติที่ประชุมใหญ่วิสามัญพรรคความหวังใหม่ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๕ ที่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ตามข้อบังคับพรรคความหวังใหม่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๒๕ ให้รวมพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทย โดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมือง และมติที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๕ ของพรรคไทยรักไทย เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ ที่เห็นชอบเป็นเอกฉันท์ให้รวมพรรคความหวังใหม่เข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกับพรรคไทยรักไทยที่เป็นหลัก

จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคความหวังใหม่ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ดำเนินการแล้วจึงได้ส่งสำเนาคำร้องดังกล่าวให้พรรคความหวังใหม่และพรรคไทยรักไทยเพื่อให้พรรคทั้งสองชี้แจง

๓. พรรคไทยรักไทย โดยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย ยื่นคำชี้แจงลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พรรคไทยรักไทยไม่ได้แย้งหรือคัดค้านคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคความหวังใหม่เพื่อรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย โดยมีพรรคไทยรักไทยเป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมืองแต่อย่างใด

๔. พรรคความหวังใหม่ โดยพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ยื่นคำชี้แจง ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญได้ว่า การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง

ยุบพรรคความหวังใหม่ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น พรรคความหวังใหม่ไม่มีข้อโต้แย้งแต่ประการใด เพราะฉะนั้นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้มีคำสั่งยุบพรรคความหวังใหม่ ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๐ ถึง มาตรา ๗๓

๑. มาตรา ๗๐

“การรวมพรรคการเมืองอาจเป็นการรวมกันเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ หรืออาจเป็นการรวมเข้าเป็นพรรคเดียวกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักก็ได้”

๒. มาตรา ๗๑

“ในกรณีที่มีการรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมกันเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนพรรคการเมืองละสิบคนประชุมร่วมกันเพื่อกระทำการเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ ดังนี้

(๑) กำหนดนโยบายพรรคการเมือง

(๒) กำหนดข้อบังคับพรรคการเมือง

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคสองแล้ว ให้ดำเนินการจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกของทุกพรรคการเมืองที่จะรวมกันเพื่อประชุมจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๕ การเรียกประชุมจัดตั้งพรรคการเมืองต้องแจ้งให้สมาชิกของพรรคการเมืองที่จะรวมกันทราบก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และให้ดำเนินการต่อไปตามบทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งพรรคการเมือง”

๓. มาตรา ๗๒

“เมื่อนายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๗๑ แล้ว ให้นายทะเบียนดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากันเป็นอันยุบไป โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองเดิมเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งขึ้น หรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองอื่นในกรณีที่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง

และสมาชิกพรรคการเมืองเดิมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งขึ้น และให้บรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดชอบของพรรคการเมืองเดิมโอนไปเป็นของพรรคการเมืองใหม่ตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งการยุบและการรวมพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา”

๔. มาตรา ๗๓

“ในกรณีที่การรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมือง เข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอ ความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมือง ที่จะรวมกันทุกพรรคการเมืองร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน และให้นายทะเบียน ดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีก พรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นยุบไปนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งและให้นำมาตรา ๗๒ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม”

ขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายพรรคการเมือง

กรณีการรวมพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับอีกพรรคหนึ่งที่เป็นหลัก มีวิธีดำเนินการ ตามมาตรา ๗๓ ตามลำดับ ดังนี้

๑. ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง
๒. ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคร่วมกันแจ้งการรวมพรรคต่อนายทะเบียน
๓. ให้นายทะเบียนดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง (คือยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายใน ๑๕ วัน) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมกันเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็น หลักนั้นยุบไปนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งและให้นำมาตรา ๗๒ เกี่ยวกับการให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและสมาชิกของพรรคการเมืองไปสังกัดพรรคใดบ้างมาใช้บังคับโดยอนุโลม

คำวินิจฉัย

เมื่อพรรคความหวังใหม่ได้จัดประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๕ และลงมติให้ยุบพรรค ไปรวมกับพรรคไทยรักไทยโดยให้พรรคไทยรักไทยเป็นหลัก และเมื่อพรรคไทยรักไทยได้จัดประชุมใหญ่ เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๕ เห็นชอบให้รวมพรรคความหวังใหม่เข้ามารวมได้และต่อมาพรรค ความหวังใหม่และพรรคไทยรักไทยได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อขอยุบพรรคความหวังใหม่

มารวมกับพรรคไทยรักไทยโดยไม่มีข้อโต้แย้งใดๆ กรณีจึงต้องด้วยมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเห็นควรสั่งให้ยุบพรรคความหวังใหม่ร่วมกับพรรคไทยรักไทยได้

อย่างไรก็ดี กรณีเช่นนี้มีข้อน่าสังเกตว่าการรวมพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมืองนี้ชอบด้วยหลักการของระบอบประชาธิปไตยแบบมีพรรคการเมืองหรือไม่ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ส่งเสริมการมีพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและดำเนินการในทางการเมืองเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น (มาตรา ๔๗) ดังนั้น พรรคย่อมมีสมาชิกที่มีความเห็นร่วมกันในนโยบายของพรรคอยู่จำนวนหนึ่งประกอบกับรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกของพรรคนั้นมาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน (มาตรา ๑๐๗ (๔)) และพรรคต้องเป็นผู้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา ๑๐๘) นอกจากนั้นพรรคยังอาจได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้อีก (มาตรา ๕๘ - ๕๙) การที่ประชาชนลงคะแนนให้ที่น่าจะเป็นความนิยมในอุดมการณ์และนโยบายของพรรคประกอบกับความนิยมตัวบุคคล การยุบรวมพรรคภายหลังการเลือกตั้งอาจเป็นการสร้างความผิดหวังให้แก่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่มีความนิยมในนโยบายของพรรคนั้น

อนึ่ง การจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรคเป็นสิ่งที่ทำได้ในระบอบรัฐสภาแบบมีหลายพรรค โดยแต่ละพรรคก็ยังมีสถานภาพเป็นพรรคที่มีความเป็นอิสระอยู่ ไม่ต้องเลิกละอุดมการณ์และนโยบายของตนเมื่อไปรวมอยู่ในพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ต่างกับกรณียุบรวมพรรคซึ่งต้องละทิ้งนโยบายของพรรคเก่า จึงมีปัญหาทางรัฐธรรมนูญและปรัชญาการเมืองว่าควรยอมให้มีการยุบรวมพรรคหลังการเลือกตั้งหรือไม่ สำหรับพรรคที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือควรจะให้ยุบพรรคได้หลังการเลือกตั้งเมื่อพรรคไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้ง หรือควรให้ยุบรวมพรรคได้เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไปเพื่อแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองที่มีอุดมการณ์และนโยบายใหม่ให้ประชาชนทราบก่อนการเลือกตั้ง

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ