

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๑

วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑

## เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคมวลชน

ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ว่าเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ในการรวมพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ ทั้งสองพรรคการเมืองได้ดำเนินการถูกต้อง ตามมาตรา ๔๕ ฉ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ใน ขณะนั้น ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป กล่าวคือ การยุบพรรคการเมือง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองที่จะรวมกัน โดยที่ประชุมใหญ่ วิสามัญของพรรคมวลชนได้มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และที่ประชุมใหญ่ วิสามัญของพรรคความหวังใหม่มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ เพื่อให้เป็น ไปตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งยุบพรรคมวลชนต่อไป

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งระบุ อำนาจของศาลนี้ไว้ในมาตราต่างๆ แต่ไม่มีบทบัญญัติใดๆ ของรัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ สั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีที่มีการรวมพรรคการเมืองดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง จึงมีปัญหว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ สั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งจะวินิจฉัยต่อไป

ในเบื้องต้นนี้ จะพิจารณาว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะกำหนดอำนาจของศาล รัฐธรรมนูญเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติมี ๒ ประเภท คือ พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติทั้งสองประเภทนี้แตกต่างกัน

ในสาระสำคัญสองประการ คือ ประการแรก พระราชบัญญัติจะตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเรื่องใด ๆ ก็ได้ ตามแต่รัฐสภาจะเห็นสมควร แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นได้เฉพาะเพื่อใช้บังคับในเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น ประการที่สอง การตราพระราชบัญญัติสองประเภทดังกล่าว อยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๒ การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว หรือที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๘๔ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะกระทำได้อต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเป็นผู้ริเริ่มตามวิธีการและในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติดังกล่าว แต่การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว หรือที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๘๔ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามรัฐธรรมนูญจะกระทำได้อต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เป็นผู้ริเริ่มตามวิธีการและในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติดังกล่าว

ตามที่กล่าวข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์พิเศษของรัฐธรรมนูญซึ่งทำให้พระราชบัญญัติประเภทนี้มีลักษณะเฉพาะสองประการ คือ

(๑) การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะกระทำได้เฉพาะเพื่อใช้บังคับในเรื่องที่รัฐธรรมนูญบังคับไว้เท่านั้น

(๒) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทำได้ง่ายกว่าการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์พิเศษของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น แสดงว่าพระราชบัญญัติประเภทนี้มีความสำคัญเป็นพิเศษ

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมีความสำคัญเป็นพิเศษ แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดๆ ของรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าพระราชบัญญัติประเภทนี้จะกำหนดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

ตามทฤษฎีกฎหมายมหาชน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ\* คือกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเพื่อทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญชัดเจนขึ้นหรือสมบูรณ์ ฉะนั้น เพื่อให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

\* เป็นที่เข้าใจว่า คำว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีที่มาจากคำว่า “ลัว ออร์กานิก” (LOI ORGANIQUE) ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๕๘ ของประเทศฝรั่งเศส

ชัดเจนขึ้นหรือสมบูรณ์ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญย่อมขยายบทบัญญัติดังกล่าวได้ และจะกำหนดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงจัดอยู่ในลำดับชั้นของกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในทางทฤษฎีนั้น เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าการกำหนดภารกิจใหม่ทั้งหมดของศาลรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะกำหนดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้เท่าที่ไม่เป็นการกำหนดภารกิจใหม่ทั้งหมดของศาลนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ วรรคสาม ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองที่ใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยสั่งการให้เลิกกระทำการดังกล่าว ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองจึงมิใช่เป็นการกำหนดภารกิจใหม่ทั้งหมดของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นภารกิจที่บัญญัติไว้แล้วส่วนหนึ่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ วรรคสาม ฉะนั้น การกำหนดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงทำได้โดยชอบ

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ต่อไปนี้จะวินิจฉัยว่ามีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคมวลชนตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่

ปรากฏข้อเท็จจริงที่รับฟังตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองและพยานหลักฐานประกอบคำร้องว่าในการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคมวลชน เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ที่ประชุมได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้รวมพรรคมวลชนเข้ากับพรรคความหวังใหม่ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลัก และที่ประชุมใหญ่วิสามัญพรรคความหวังใหม่ได้มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบในการรวมพรรคการเมืองทั้งสอง เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ และเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลักในการรวมพรรคการเมืองดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าพรรคการเมืองทั้งสองได้ดำเนินการถูกต้องตามมาตรา ๔๕ ฉ ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่หัวหน้าพรรคมวลชนและหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เป็นหลักต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งนายทะเบียนต้องทำการสอบสวนและยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคมวลชน แต่ก่อนที่นายทะเบียนพรรคการเมืองจะดำเนินการดังกล่าว ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยที่การดำเนินการยุบพรรคมวลชนตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ยังไม่เสร็จสิ้นในวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงต้องดำเนินการเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ตามมาตรา ๗๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๗๓ ในกรณีที่การรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคการเมืองร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน และให้นายทะเบียนดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นยุบไปนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง และให้นำมาตรา ๗๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำร้องและหลักฐานประกอบคำร้องว่าพรรคมวลชนและพรรคความหวังใหม่ได้ดำเนินการถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๓ แล้ว ทั้งหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสองก็ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว จึงเห็นว่ามิเหตุที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ (๓) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

อาศัยเหตุดังได้กล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่ามีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคมวลชนตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ