

ปัญหาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกับการยุบพรรคการเมือง¹

ภริตา ชินเบญจกุล²

การศึกษาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกับการยุบพรรคการเมือง จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญกับการยุบพรรคการเมือง ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่าความเป็นมาและเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ มีความเกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองและการยุบพรรคการเมืองอย่างไร โดยอ้างอิงจากแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญ คือทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม อันเป็นแนวความคิดที่แสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกันระหว่างรัฐธรรมนูญกับการเมือง และอำนาจในการยุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุด คือสถานะสูงสุดของกฎหมาย แสดงให้เห็นว่าตามลำดับชั้นของกฎหมาย กฎหมายนั้นอยู่ในลำดับชั้นที่สูงเหนือกฎหมายอื่นใดทั้งปวง³ หมายความว่ารัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นสูงสุดเหนือกฎหมายอื่นใดในระบบกฎหมายของรัฐ และในกรณีที่กฎหมายอื่นใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นย่อมตกเป็นโมฆะไม่สามารถใช้บังคับได้ จากหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดนี้ จึงเป็นเหตุให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอื่น ไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อคงไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ⁴

แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม เป็นแนวความคิดที่ให้รัฐธรรมนูญเข้ามามีบทบาทในการออกแบบการเมืองการปกครอง ดังที่ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมานูญ ได้ให้ความหมายว่า รัฐธรรมนูญนิยม เป็นการเขียนรัฐธรรมนูญให้มีองค์กรทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารปกครองประเทศ โดยการจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้องค์กรทางการเมืองเป็นองค์กรที่มาบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ และป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจของนักการเมือง⁵ แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับการยุบพรรคการเมืองได้ชัดเจน เนื่องจากรัฐธรรมนูญ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษากรณียุบพรรคการเมือง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักติกง และ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิทิตอนันต์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ ฉัตร วิทิตานนท์, *หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น*, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 125-126.

⁴ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ* (รายงานผลการวิจัย), (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 19-20.

⁵ ฐพล ทองอินทราช, “บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญต่อการพัฒนาการเมืองไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554), หน้า 21.

เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ รวมถึงองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองถือเป็นผู้ที่ใช้อำนาจดังกล่าว ย่อมสามารถถูกตรวจสอบได้ด้วยรัฐธรรมนูญ และถ้าหากพรรคการเมืองใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือกระทำการอันเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าว รวมถึงมีอำนาจในการยุบพรรคการเมืองนั้นด้วย

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญและการยุบพรรคการเมือง ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 ยังไม่ชัดเจน และไม่เหมาะสมหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ บัญญัติถึงอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมือง ในบทบัญญัติมาตรา 210 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้มีการบัญญัติว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการยุบพรรคการเมืองไว้ บัญญัติเพียงอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ เท่านั้น ทำให้เกิดเป็นปัญหาความไม่ชัดเจนว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีอำนาจในการยุบพรรคการเมืองหรือไม่

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับเหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง ในบทบัญญัติมาตรา 92 (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 เหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง ในส่วนที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 36 และมาตรา 72 พระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ ซึ่งบัญญัติห้ามไม่ให้พรรคการเมืองมีสาขาอยู่นอกราชอาณาจักร และห้ามไม่ให้รับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย บทบัญญัติดังกล่าวถือว่าไม่ได้สัดส่วนในการนำมาเป็นเหตุให้พิจารณายุบพรรคการเมือง เนื่องจากไม่ได้มีความร้ายแรงถึงขั้นที่เป็นการทำลายระบอบการปกครองแต่อย่างใด

นอกจากนี้ในบทบัญญัติมาตรา 92 (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้ว่า “มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่มีกฎหมายกำหนด” เป็นการบัญญัติเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้อย่างเปิดกว้างเกินไป ทำให้เกิดเป็นช่องว่างให้สามารถยุบพรรคการเมืองได้โดยง่าย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแท้จริงแล้วจัดตั้งขึ้นเพื่อปกป้องรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครองของประเทศ เหตุในการยุบพรรคการเมืองนั้นควรสอดคล้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าว ดังปรากฏในมาตรา 92 (1) และมาตรา 92 (2) ที่ให้ยุบพรรคการเมืองนั้นเมื่อพรรคการเมืองกระทำการล้มล้างการปกครอง

⁶ กิจปติ ก้องเบญจกุล, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561), หน้า 17.

หรือกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การที่บัญญัติเปิดกว้างไว้เช่นใน มาตรา 92 (4) นี้ อาจทำให้เหตุในการยุบพรรคการเมืองบิดเบือนและขัดต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการยุบ พรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง ในบทบัญญัติมาตรา 20 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 บัญญัติเพียงว่าพรรคการเมือง มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่ได้ชี้ชัดว่าเป็นนิติบุคคลในทางเอกชนหรือนิติบุคคลในทางมหาชน จึงเกิด ปัญหาขึ้นเมื่อพรรคการเมืองได้กระทำการที่อาจถือว่าเป็นความผิด ทำให้ไม่สามารถกล่าวได้ว่าการกระทำ ดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำผิดหรือไม่ เนื่องจากถ้าหากพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลในทางเอกชน พรรคการเมืองย่อมกระทำการใด ๆ ได้ครบเท่าที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามเอาไว้ แต่ถ้าหากพรรคการเมืองมี สถานะเป็นนิติบุคคลในทางมหาชน พรรคการเมืองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น เพราะฉะนั้นการที่ไม่ได้บัญญัติสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองไว้ให้ชัดเจน จึงทำ ให้เกิดปัญหาที่ไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าการกระทำของพรรคการเมืองนั้นเป็นการกระทำผิดหรือไม่

ประเด็นปัญหาที่สี่ ปัญหาเขตอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 7 (13) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 ได้บัญญัติ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญไว้เปิดกว้างเกินไป โดยบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมี อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีอื่นที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดปัญหาคดีที่เข้ามาอยู่ในการพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญนั้น อาจเกินขอบเขตและหน้าที่ที่แท้จริงของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะการที่บัญญัติไว้เช่นนี้ ทำให้ กฎหมายอื่นสามารถกำหนดให้คดีมาอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งเป็นเสมือนการ ขยายเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญออกไป ซึ่งแท้จริงแล้วศาลรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์เพื่อพิทักษ์และ คงไว้ซึ่งความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รวมถึงปกป้องระบอบการปกครองของประเทศ ไม่ใช่คดีใดก็ได้

จากการศึกษาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกับการยุบพรรคการเมือง ผู้ศึกษาพบว่ามี ข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ บัญญัติถึงอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการ ยุบพรรคการเมือง ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเพิ่มลงในบทบัญญัติมาตรา 210 (2) ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของสภา ผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรีและพรรคการเมือง ซึ่งหากบัญญัติไว้เช่นนี้ก็จะเป็นที่ชัดเจนว่า พรรคการเมืองเป็นองค์กรทางการเมืองหนึ่งที่ใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติ อำนาจบริหาร โดยอยู่ภายใต้การควบคุม ตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ฯลฯ

2. ปัญหาเกี่ยวกับเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองที่เปิดกว้าง และไม่ได้สัดส่วน ทำให้พรรคการเมือง ถูกยุบได้โดยง่าย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะคือ ในบทบัญญัติมาตรา 92 (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้ว่า “มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่มี

กฎหมายกำหนด” ควรแก้ไขบทบัญญัติให้แคบลง ดังนี้ “มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือกระทำการอันเป็นการล้มล้างการปกครอง รวมถึงการกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ” ส่วนการฝ่าฝืนมาตรา 36 ที่ห้ามไม่ให้พรรคการเมืองมีสาขาอยู่นอกราชอาณาจักร และการฝ่าฝืนมาตรา 72 ที่ห้ามไม่ให้รับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ไม่ควรนำมาเป็นเหตุให้พิจารณาวินิจฉัยยุบพรรคการเมือง

3. ปัญหาสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะคือ ในมาตรา 20 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ควรบัญญัติเพิ่มเติมว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นนิติบุคคลในทางเอกชนหรือนิติบุคคลในทางมหาชน ซึ่งในความคิดเห็นของผู้ศึกษาถ้าหากพิจารณาจากกฎหมายที่จดทะเบียนจัดตั้ง คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน และการดำเนินการกิจการของพรรคการเมืองนั้นเป็นไปเพื่อมุ่งที่จะเข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารซึ่งเป็นอำนาจมหาชน ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความคิดเห็นว่าควรบัญญัติให้ชัดเจนไว้ในกฎหมายว่าพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลในทางมหาชน

4. ปัญหาเขตอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า ในบทบัญญัติมาตรา 7 (13) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 ที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีอื่นที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ควรแก้ไขเป็น “ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีอื่น ที่อาจถือเป็นการล้มล้างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือเป็นการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครอง”

เอกสารอ้างอิง

กิจปดี ก้องเบญจกุล. **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561.

ณัฐกร วิทิตานนท์. **หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. **ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ (รายงานผลการวิจัย)**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

ธวัชพล ทองอินทรราช. “บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญต่อการพัฒนาการเมืองไทย.” **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต**, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554.