

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๒

วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบสองคนอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญคัดค้านว่ามติของพรรค  
ประชากรไทยที่ลงชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยมีลักษณะตามมาตรา ๔๗  
วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

นายวัฒนา อัสวเหม ผู้ร้องที่ ๑ และผู้ร้องอื่นรวมสิบสองคน ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๒  
ตุลาคม ๒๕๕๑ ต่อศาลรัฐธรรมนูญมีใจความว่า ผู้ร้องทั้งสิบสองคน ดังรายชื่อต่อไปนี้

๑. นายวัฒนา อัสวเหม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ ที่ ๑
๒. พลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ ที่ ๒
๓. นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก ที่ ๓
๔. นายประกอบ สังข์โต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี ที่ ๔
๕. นายมัน พัทธินัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ ที่ ๕
๖. นายสำเร็จ อัจฉริยะประสิทธิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี ที่ ๖
๗. นายสมพร อัสวเหม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ ที่ ๗
๘. นายไกรสิทธิ์ ไกรสิทธิพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก ที่ ๘
๙. นายสุชาติ บรรดาศักดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี ที่ ๙
๑๐. นายพูนผล อัสวเหม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ ที่ ๑๐
๑๑. นายฉลอง เรียวแรง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี ที่ ๑๑
๑๒. นายทนุศักดิ์ เล็กอุทัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรดิตถ์ ที่ ๑๒

เป็นสมาชิกพรรคประชากรไทยซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน  
๒๕๓๕

ขณะยื่นคำร้องนี้ พรรคประชากรไทย มีนายสมักร สุนทรเวช เป็นหัวหน้าพรรค มีกรรมการ  
บริหารพรรคที่นายทะเบียนพรรคการเมืองตอบรับ ๖๒ คน และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๗ คน

ภายหลังการเลือกตั้งดังกล่าวแล้ว พรรคความหวังใหม่ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคเสรีธรรม และพรรคมวลชน โดยมีพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี

ในต้นเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในประเทศไทย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเดิมได้แสดงเจตจำนงที่จะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลใหม่โดยสนับสนุนให้ พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา เป็นนายกรัฐมนตรี ในการนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชากรไทยจำนวน ๑๘ คน ได้ลงชื่อสนับสนุน พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ให้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ในเวลาต่อมา พรรคเสรีธรรม และพรรคกิจสังคมได้หันไปสนับสนุน นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้เสียงสนับสนุนของทั้งสองฝ่ายก้ำกึ่งกัน คือ ฝ่ายที่ร่วมรัฐบาลเดิม ๖ พรรคเหลือพรรคที่สนับสนุนเพียง ๔ พรรค มีสมาชิก ๑๕๗ คน ส่วนพรรคที่สนับสนุน นายชวน หลีกภัย มี ๖ พรรค จำนวนสมาชิก ๑๕๖ คน จึงเป็นการยากยิ่งที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะจัดตั้งรัฐบาลได้ โดยที่ขณะนั้นสถานการณ์เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศอยู่ในภาวะยุ่งยากและสับสน ประชาชนในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไม่เชื่อถือแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีชุดเดิมและต้องการให้นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ จัดตั้งรัฐบาลเพื่อแก้ไขภาวะการณดังกล่าว ด้วยเหตุนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชากรไทยจึงได้จัดประชุมขึ้นเพื่อร่วมกันคิดหาทางแก้ไขปัญหาของชาติ โดยประชุมกันครั้งแรกเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลากลางคืน โดยมีหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคบางคนเข้าร่วมประชุมด้วย ปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกต้องการให้สมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวร่วมกันลงชื่อสนับสนุน ๑๔ คน และได้ทำหนังสือลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แสดงเจตจำนงขอลอนการสนับสนุน พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี และได้ยื่นหนังสือสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ขณะนั้นพรรคประชากรไทยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๘ คน การตัดสินใจดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นไปตามเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค

ต่อมาในวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากนั้นผู้บริหารพรรคในระดับสูงได้พยายามเจรจาขอร้องให้หัวหน้าพรรคจัดประชุมและกำหนดแนวทางในการดำเนินงานในรัฐสภา แต่หัวหน้าพรรคไม่เรียกประชุมและหลบหน้าไม่ยอมให้มีการเจรจาใดๆ ทั้งๆ ที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการบริหารประเทศ

ต่อมาผู้ร้องที่ ๑ ผู้ร้องที่ ๒ ผู้ร้องที่ ๓ และผู้ร้องที่ ๔ ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลที่ตั้งขึ้นใหม่ ในวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค และที่ประชุมได้มีมติไม่เข้าร่วมรัฐบาล

ในวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้มีการประชุมใหญ่สามัญของพรรคประชากรไทย ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ ในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้แต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่มเติมอีก ๑๑ คน โดยไม่ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับของพรรค หลังจากนั้นหัวหน้าพรรคได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ในวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ได้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย โดยมีกรรมการบริหารพรรคที่แต่งตั้งโดยมิชอบ ๑๑ คนเข้าร่วมประชุมด้วย และที่ประชุมได้มีมติเกี่ยวกับญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งจะมีขึ้นในระหว่างวันที่ ๑๘ - ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ และที่ประชุมได้มีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ มติดังกล่าวเป็นการขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้อง อีกทั้งเป็นการขัดกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม ดังนั้น ในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ร้องจึงได้ใช้สิทธิตามข้อบังคับพรรคข้อ ๓๖ เรียกประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคและที่ประชุมมีมติโดยเสียงส่วนใหญ่ไว้วางใจรัฐบาล แต่หัวหน้าพรรคกลับนำมติของคณะกรรมการบริหารพรรคแถลงต่อสาธารณชนเพื่อให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจผิดว่าการลงมติไว้วางใจรัฐบาลเป็นการกระทำที่ขัดต่อมติคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งต่อมาสมาชิกพรรคบางคนได้กล่าวหาว่าผู้ร้องกระทำการฝ่าฝืนมติคณะกรรมการบริหารพรรค ขอให้ลงโทษผู้ร้อง หัวหน้าพรรคจึงได้เรียกประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคในวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๑ เพื่อพิจารณาข้อกล่าวหาดังกล่าว และที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคเสียงข้างมากลงมติขับผู้ร้องออกจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคตามข้อกล่าวหา แต่มติดังกล่าวไม่ชอบด้วยข้อบังคับ ข้อ ๔๓ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ และในวันเดียวกันนั้น หัวหน้าพรรคได้จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารเพิ่มเติมอีก ๒๑ คน ซึ่งเป็นคนของหัวหน้าพรรคทั้งหมด

ในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ได้มีการประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรค เพื่อพิจารณาลงโทษผู้ร้อง โดยมีข้อกล่าวหาว่าผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามหัวหน้าพรรคที่ให้สนับสนุน พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อครั้งที่ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ผู้ร้องฝ่าฝืนมติพรรคไปร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ ไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคในการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร

และยังดูหมิ่นใส่ร้ายหัวหน้าพรรค และที่ประชุมดังกล่าวได้ลงมติให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยด้วยคะแนนเสียง ๕๔ คะแนน ซึ่งไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ กล่าวคือ ตามนัยมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง (๔) ในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติให้สมาชิกพรรคออกตามข้อบังคับพรรคการเมือง ถ้าสมาชิกผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย มติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองทั้งหมด และการลงมติให้ลงคะแนนลับเนื่องจากในวันดังกล่าว พรรคประชากรไทยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหลืออยู่ ๑๗ คน ในจำนวนนี้มีผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารพรรค ๕ คน และมีกรรมการบริหารพรรคที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๗ คน คณะกรรมการบริหารพรรคจึงมี ๖๒ คน แต่ในวันดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมการบริหารพรรคเข้าประชุม ๓ คน กรรมการบริหารพรรคที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าประชุม ๕๒ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้เป็นกรรมการบริหารพรรคคือ ผู้ร้อง ๑๒ คน ที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองในวันดังกล่าวจึงมี ๖๗ คน ปรากฏว่าผู้ออกเสียงลงคะแนนให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคมีจำนวน ๕๔ คะแนน จึงไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นยังเป็นการลงคะแนนโดยเปิดเผยซึ่งไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๒ วรรคสอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคประชากรไทยที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยมีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม และวรรคสี่ กล่าวคือ ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

พรรคประชากรไทย และนายสมัคร สุนทรเวช ผู้ถูกร้อง ได้ยื่นคำชี้แจงว่า เมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๐ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ลาออกจากตำแหน่งแต่พรรคร่วมรัฐบาลทั้ง ๖ พรรค คือ พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคเสรีธรรม และพรรคมวลชนได้ประกาศว่าจะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลต่อไป โดยสนับสนุนให้ พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนาในขณะนั้นเป็นนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชากรไทยทั้งหมดซึ่งรวมทั้งผู้ร้องด้วยได้ร่วมกันลงชื่อสนับสนุน พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ มอบให้นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคเพื่อเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่ภายหลัง

ผู้ร้องกลับถอนชื่อออกและลงมติดังกล่าวในกลุ่มหันไปสนับสนุน นายชวน หลีกภัย ผู้นำฝ่ายค้านในขณะนั้น เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งผู้ถูกร้องถือว่าเป็นการทำลายระบบพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดความเสียหายและแตกสามัคคีในพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายของผู้ถูกร้อง เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืน ข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๕ ข้อ ๔๐ และข้อ ๔๒

ผู้ถูกร้องไม่เคยปฏิเสธหรือขัดขวางการประชุมพรรค การเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของผู้ร้อง ที่ ๑ ผู้ร้องที่ ๒ ผู้ร้องที่ ๓ และผู้ร้องที่ ๔ เป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๕ ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคที่จะกำหนดตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี คณะกรรมการบริหารพรรคได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ไม่เข้าร่วมรัฐบาล การกระทำของผู้ร้องจึงเป็นการฝ่าฝืนมติของคณะกรรมการบริหารพรรค ส่วนการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหาร พรรคเป็นการดำเนินกิจกรรมภายในของพรรคตามกฎหมาย และชอบด้วยข้อบังคับของพรรคทุกประการ ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ประกาศยอมรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคแล้ว การลงมติของคณะกรรมการบริหารพรรคให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากความเป็นสมาชิกพรรค ได้ดำเนินไปโดยชอบด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อบังคับพรรคแล้ว จึงขอให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ในการออกนั่งพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และให้โอกาสคู่กรณี แสดงความเห็นพร้อมทั้งให้ยื่นเอกสารชี้แจงเพิ่มเติม มีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้

ผู้ร้องชี้แจงเพิ่มเติมว่าการที่ผู้ร้องสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีก็เนื่องจาก ขณะนั้นเกิดภาวะชะงักงันทางการเมือง และเป็นความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ที่ต้องการให้ พรรคประชาธิปัตย์เข้ามาแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการเมือง ผู้ร้องเห็นว่าคณะกรรมการบริหารพรรค จำนวน ๕๗ คน ตามข้อบังคับเดิมพ้นสภาพจากการเป็นกรรมการบริหารพรรคตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๐ เนื่องจากข้อบังคับของพรรคประชากรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๔๐ ข้อ ๒ กำหนดให้ยกเลิกข้อบังคับพรรคประชากรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๕ และให้ใช้ข้อบังคับที่แก้ไขใหม่แทนตั้งแต่วันที่ได้รับการตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียน พรรคการเมืองเป็นต้นไป ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้จดทะเบียนตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ พรรคประชากรไทยเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๐ การดำเนินการบริหารโดยคณะกรรมการบริหาร ชุดเดิมซึ่งเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ จึงไม่ชอบด้วยข้อบังคับพรรคประชากรไทย และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น มติใดๆ รวมทั้งมติที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิก พรรคประชากรไทยจึงเป็นมติที่มีชอบ

ส่วนผู้ถูกร้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าหลังจากที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยอมรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรคประชากรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๐ แล้ว พรรคไม่ได้มีการเลือกตั้งกรรมการชุดใหม่ แต่ได้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคขึ้นเพื่อให้ครบจำนวน ๖๕ คน ตามที่มีการแก้ไขเรื่องจำนวนกรรมการบริหารไว้ในข้อบังคับใหม่ และผู้ถูกร้องได้ยื่นคำแถลงการณ์ว่าได้มีการแก้ไขข้อบังคับของพรรคประชากรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๕ โดยนายทะเบียนได้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๐ สำคัญสำคัญของการแก้ไขข้อบังคับดังกล่าวก็คือ เพิ่มเติมจำนวนกรรมการบริหารพรรคซึ่งไม่เป็นเหตุให้คณะกรรมการบริหารพรรคสิ้นสุดลง

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ฟังได้ว่า หลังจากที่ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๐ แล้ว ผู้ร้องทั้งสิบสองคนได้ลงชื่อสนับสนุนให้นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายกรัฐมนตรี แล้วนำไปมอบให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเมื่อพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้ร้องที่ ๑ ผู้ร้องที่ ๒ ผู้ร้องที่ ๓ และผู้ร้องที่ ๔ ร่วมเป็นรัฐมนตรีด้วย ต่อมานายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทยเห็นว่าหน้าที่ผู้ร้องทั้งสิบสองคนสนับสนุนให้นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นการทำลายระบบพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย ทำให้เกิดความเสียหายและแตกสามัคคีในพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายของผู้ถูกร้อง เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคประชากรไทย ข้อ ๓๘ ข้อ ๔๐ และข้อ ๔๒ ส่วนการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของผู้ร้องที่ ๑ ผู้ร้องที่ ๒ ผู้ร้องที่ ๓ และผู้ร้องที่ ๔ เป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๔ จึงได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชากรไทยร่วมกันเพื่อพิจารณาลงโทษผู้ร้องทั้งสิบสองคน โดยมีข้อกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามหัวหน้าพรรคที่ให้สนับสนุน พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนาขณะนั้นเป็นนายกรัฐมนตรี ฝ่าฝืนมติพรรคไปร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ ไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคในการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร และยังดูหมิ่นหัวหน้าพรรคประชากรไทย และที่ประชุมดังกล่าวได้ลงมติให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย ด้วยคะแนน ๕๔ เสียง

พิจารณาแล้ว ผู้ร้องได้กล่าวอ้างในคำร้องว่า มติของพรรคประชากรไทยที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และขัดกับข้อบังคับพรรค อีกทั้งมีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ในคำขอท้ายคำร้อง ผู้ร้องมิได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามตินั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและขัดกับข้อบังคับ อันถือได้ว่าผู้ร้องไม่ประสงค์เช่นนั้น ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียว คือ มติของพรรคประชากรไทยดังกล่าว มีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๑๘ (๘) ของรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว ขอทำความเข้าใจในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะเรื่องหรือคดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>(๑)</sup> ดังนั้น ในการวินิจฉัยคำร้องนี้ ผู้ทำคำวินิจฉัยจะไม่ก้าวล่วงไปชี้ผิดชี้ถูกในเรื่องที่ผู้ร้องอ้างว่ามติของพรรคประชากรไทยดังกล่าวข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองหรือไม่ชอบด้วยข้อบังคับพรรค ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม เพราะไม่มีบทบัญญัติใดๆ ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้เรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ต่อไปจะวินิจฉัยว่ามติของพรรคประชากรไทยที่ให้ลบชื่อผู้ร้องทั้งสิบสองคนออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยมีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่

เพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยประเด็นซึ่งเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในตอนแรก จะกล่าวถึงความหมาย และรูปแบบของระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบดังกล่าวโดยสังเขป

---

(๑) รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” จะเห็นได้ว่าตามนัยของบทบัญญัติดังกล่าว ศาลใดๆ (นอกจากศาลยุติธรรม) ซึ่งรวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะคดีหรือเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลนั้นๆ

ตามความหมายของถ้อยคำ “ประชาธิปไตย” (la démocratie) คือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ รูปแบบ คือระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ อธิปไตยด้วยตนเอง ซึ่งเรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยโดยตรง” (la démocratie directe) และระบอบ ประชาธิปไตยที่ประชาชนมอบภารกิจทางการเมือง (Le mandat politique) ให้พลเมืองบางคน ใช้อำนาจอธิปไตยแทน ซึ่งเรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยในระบบผู้แทน” (la démocratie representative) ในปัจจุบันการปกครองของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทยเป็นการปกครองในระบบผู้แทน

ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ หลังจากที่ประเทศอังกฤษได้ก่อตั้งระบบรัฐสภาแล้ว นักปรัชญา ชาวฝรั่งเศสคนหนึ่ง คือ รูสโซ่ (J.J. Rousseau) ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมาย ของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งไว้ในหนังสือชื่อ “กอนตราท์ โซเชียล” (Contrat Social) โดยเห็นว่าอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของปวงชนนั้น พลเมืองแต่ละคนต่างเป็นเจ้าของของคนละส่วน (fraction) ดังนั้น ภารกิจที่สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งได้รับจึงเป็นภารกิจที่อยู่ภายใต้อำណัติ (le mandat impératif) ในลักษณะที่ไม่แตกต่างจากภารกิจที่ได้รับมอบหมายภายใต้กฎหมายเอกชน กล่าวคือ ผู้ได้รับเลือกตั้งต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้เลือกตั้ง

ภายหลังการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ สภารัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส (Assemblée constituante) ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญด้วย มีความคิดเห็นที่แตกต่างจากรูสโซ่ สภาดังกล่าวเห็นว่าภารกิจที่สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ได้รับเป็นภารกิจทางการเมือง และเป็นภารกิจแห่งการเป็นผู้แทน (le mandat representatif) ซึ่งเป็นปริยายว่าผู้ที่มาจากการเลือกตั้งมิใช่ผู้แทนของคณะผู้เลือกตั้ง (le corps électoral) แต่เป็นผู้แทนของประชาชาติทั้งหมด (la nation toute entière) คำว่า “ประชาชาติ” ในที่นี้หมายถึง พลเมืองทั้งหลายที่รวมกันเป็นหนึ่งเดียว (Unité collective) ซึ่งเป็นนามธรรม (abstraite) ด้วยเหตุนี้ สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ภายใต้อำណัติหรือคำสั่งใดๆ ของผู้เลือกตั้ง นอกจากนี้ ภารกิจแห่งการเป็นผู้แทนยังมีความหมายโดยปริยายว่า ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทน ของประชาชาติทั้งหมดย่อมมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชาติทั้งหมด โดยสามารถใช้ดุลพินิจกระทำในสิ่งที่ตนเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ประชาชาติโดยรวม นับแต่นั้นมา ทฤษฎีกฎหมายมหาชนและทฤษฎีการเมืองจึงถือว่าความเป็นอิสระในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมาย จากประชาชาติ และการไม่อยู่ภายใต้อำណัติใดๆ ของสมาชิกรัฐสภาเป็นหลักการพื้นฐานแห่งการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย และประเทศต่างๆ ทั้งที่เป็นสาธารณรัฐและราชอาณาจักรได้นำหลักการดังกล่าว



ไปใช้โดยทั่วไป ดังจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๕๕๘<sup>(๒)</sup> รัฐธรรมนูญอิตาลี ค.ศ. ๑๕๕๗<sup>(๓)</sup> รัฐธรรมนูญ (Basic Law) ของเยอรมัน ค.ศ. ๑๕๕๕<sup>(๔)</sup> รัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. ๑๕๗๘<sup>(๕)</sup> และรัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. ๑๕๕๐<sup>(๖)</sup> มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวข้างต้น สำหรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันที่กำหนดขึ้นตามหลักการดังกล่าว ก็คือ มาตรา ๑๕๕ และมาตรา ๑๕๖ วรรคสี่

มาตรา ๑๕๕ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย” มาตรา ๑๕๖ วรรคสี่ บัญญัติว่า “การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

โดยที่ความเป็นอิสระในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชาติทั้งหมด และการไม่อยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งเป็นหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดังกล่าวแล้วข้างต้น ดังนั้น มติของพรรคประชากรไทยที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรค เพราะเหตุที่ผู้ร้องในฐานะสมาชิกสภา

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลักษณะ ๕ ว่าด้วยรัฐสภา มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ดังนี้ “การมอบภารกิจภายใต้อาณัติย่อมเป็นโมฆะ”

(๓) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลี มาตรา ๖๗ บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนเป็นผู้แทนของประชาชาติ และปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากข้อจำกัดของอาณัติใดๆ”

(๔) รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา ๓๘ (๑) บัญญัติไว้ดังนี้ “(๑) สมาชิกรัฐสภาเยอรมันมาจากการเลือกตั้งทั่วไปโดยตรง, เสรี, เสมอภาค และโดยลับ สมาชิกเหล่านั้นเป็นผู้แทนของปวงชน และไม่ถูกผูกพันโดยคำสั่งใดๆ แต่จะผูกพันโดยสำนึกของตน”

(๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน มาตรา ๖๗ ข้อ ๒ บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภาไม่ถูกผูกพันโดยอาณัติใดๆ”

(๖) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ มาตรา ๖๗ ข้อ ๓ บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภาไม่ถูกผูกพันโดยอาณัติหรือคำสั่งใดๆ ในการออกเสียงลงคะแนน”

ผู้แทนราษฎรได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและไม่อยู่ภายใต้อำนาจของพรรค จึงเป็นมติที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉะนั้นจึงวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิตินันท์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ