

คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๒

วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบสองคน ได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ คัดค้านว่า
มติของพรรคประชากรไทยมีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

นายวัฒนา อัสวเหม กับคณะ รวมสิบสองคน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชากรไทย ได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ให้มติของพรรคประชากรไทย เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งลงชื่อผู้ร้องทั้งสิบสองคนออกจาก ทะเบียนของพรรคประชากรไทย อันเป็นเหตุให้ผู้ร้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๑๘ (๘) เป็นมติที่มีชอบเนื่องจากขัดต่อสถานะและ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ต้องตามบทบัญญัติ มาตรา ๔๗ วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิจารณาคำร้องของผู้ร้อง ซึ่งสรุปใจความสำคัญไว้ดังต่อไปนี้

ผู้ร้องทั้งสิบสองคนเป็นสมาชิกพรรคประชากรไทย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ โดยมีรายชื่อดังนี้

ผู้ร้องที่ ๑ นายวัฒนา อัสวเหม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ

ผู้ร้องที่ ๒ พลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ

ผู้ร้องที่ ๓ นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก

ผู้ร้องที่ ๔ นายประกอบ สังข์โต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี

ผู้ร้องที่ ๕ นายมัน พัทธินัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ

ผู้ร้องที่ ๖ นายสำเร็จ อัจฉริยะประสิทธิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี

ผู้ร้องที่ ๗ นายสมพร อัสวเหม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ

ผู้ร้องที่ ๘ นายไกรสิทธิ์ ไกรสิทธิพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก

ผู้ร้องที่ ๙ นายสุชาติ บรรดาศักดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี

ผู้ร้องที่ ๑๐ นายพูนผล อัสวเหม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ

ผู้ร้องที่ ๑๑ นายฉลอง เรี่ยวแรง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี

ผู้ร้องที่ ๑๒ นายทศศักดิ์ เล็กอุทัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรดิตถ์

พรรคประชากรไทย ผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นนิติบุคคล มีนายสมักร สุนทรเวช ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นหัวหน้าพรรค ขณะที่ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์ พรรคประชากรไทยมีคณะกรรมการบริหารพรรคที่ นายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนตอบรับแล้ว จำนวน ๖๒ คน และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่สังกัดพรรค จำนวน ๑๗ คน ระหว่างเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๘ ถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๐ ขณะนั้นพรรคร่วมรัฐบาลประกอบด้วยพรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคเสรีธรรม พรรคมวลชน และพรรคประชากรไทย โดยมี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อประเทศไทยได้ประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี จึงลาออกจากตำแหน่งเมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของพรรคร่วมรัฐบาลเดิมได้แสดงเจตจำนงที่จะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศต่อไป โดยตกลงสนับสนุน ให้ พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนาเป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ พรรคเสรีธรรมและพรรคกิจสังคมได้หันไปสนับสนุน นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้เสียงสนับสนุนของพรรคร่วมรัฐบาลเดิมซึ่งมีอยู่ ๖ พรรคเหลือเพียง ๔ พรรค มีจำนวน ๑๕๗ คน ส่วนเสียงสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เพิ่มเป็น ๖ พรรค มีจำนวน ๑๕๖ คน จึงเป็นการยากอย่างยิ่งที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะสามารถจัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศได้ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรของพรรคประชากรไทย จึงได้เรียกประชุมกันเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ที่ประชุมได้ลงมติเสียงส่วนใหญ่ให้สนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรของพรรคลงชื่อสนับสนุนมติดังกล่าว ๑๔ คน ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค จำนวน ๑๔ คน จึงทำหนังสือลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ แสดงเจตจำนงขอถอนการสนับสนุน พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี และวันเดียวกัน ได้มีหนังสือขอสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยอ้างว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และทางการเมืองของประเทศอยู่ในภาวะยุ่งยากสับสน ประชาชนในภูมิภาคต่างๆ ทั้งประเทศไม่เชื่อถือ แนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีชุดเดิม แต่ต้องการให้ นายชวน หลีกภัย หัวหน้า พรรคประชาธิปัตย์ ตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นบริหารประเทศเพื่อแก้ไขภาวะการณดังกล่าว นอกจากนั้นยังได้ อ้างว่าการกระทำดังกล่าวเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ดังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๖ วรรคสี่ ผลของการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชากรไทย ๑๒ คน จึงทำให้ นายชวน หลีกภัย มีเสียงสนับสนุน ๒๑๐ เสียง ส่วนเสียงของอีกฝ่ายหนึ่งเหลือ ๑๕๓ เสียง

วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี สมาชิกพรรคประชากรไทยที่เป็นรองหัวหน้าพรรคและเลขาธิการพรรค ได้พยายามเจรจากร้องให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ จัดประชุมตามข้อบังคับพรรคเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานในรัฐสภา ผู้ถูกร้องที่ ๒ ไม่ดำเนินการ นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ ในฐานะเลขาธิการพรรคจึงเรียกประชุมสมาชิกผู้แทนราษฎรของพรรค เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานในรัฐสภา ที่ประชุมได้ลงมติให้เข้าร่วมรัฐบาล ต่อมาผู้ร้องที่ ๑ ถึงที่ ๔ ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลที่ตั้งขึ้นใหม่และได้เข้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ หลังจากนั้นวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคลงมติไม่เข้าร่วมรัฐบาลโดยมีเจตนาชัดเจนไม่ให้ผู้ร้องเข้าร่วมรัฐบาล

ระหว่างวันที่ ๑๘ ถึงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๑ มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และในวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๑ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคได้มีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๑ ผู้ร้องจึงได้ใช้สิทธิตามข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๖ เรียกประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคและลงมติโดยเสียงส่วนใหญ่ให้ไว้วางใจรัฐบาล ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้นำมติของคณะกรรมการบริหารพรรคแถลงต่อสาธารณชนกล่าวหาว่า การลงมติไว้วางใจรัฐบาลของผู้ร้องเป็นการกระทำที่ขัดต่อมติคณะกรรมการบริหารพรรค

ต่อมาสมาชิกพรรคกล่าวหาผู้ร้องว่ากระทำการฝ่าฝืนมติคณะกรรมการบริหารพรรคของให้ลงโทษ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ ผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงได้เรียกประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณาข้อกล่าวหาดังกล่าวของสมาชิกพรรค ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคเสียงข้างมากได้ลงมติขับผู้ร้องออกจากตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคตามข้อกล่าวหาของสมาชิกพรรค ผู้ร้องอ้างว่ามติให้ขับผู้ร้องออกจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวไม่ชอบด้วยข้อบังคับ ข้อ ๔๓ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ ในหมวดที่ ๑๒ ว่าด้วยการลงโทษสมาชิก ในวันเดียวกันนั้นผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญเพื่อแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่มเติมอีก ๒๑ คน ซึ่งผู้ร้องอ้างว่าเป็นคนของผู้ถูกร้องที่ ๒ ทั้งหมด การประชุมใหญ่สามัญเพื่อแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยข้อบังคับพรรค และการที่ผู้ร้องถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมไม่เหมาะสมต่อผู้ถูกร้องทั้งสองเป็นประจำนั้น ตามข้อเท็จจริงผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นผู้กระทำเรื่องเสียเองหลายครั้ง ผู้ร้องเพียงแต่ชี้แจงตอบโต้ตามสิทธิในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ เท่านั้น

วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ มีการประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรค เพื่อพิจารณาลงโทษผู้ร้อง ผลการประชุมปรากฏว่าที่ประชุมได้ลงมติให้ขับผู้ร้องออกจากการเป็นสมาชิกพรรคด้วยคะแนนเสียง ๕๔ คะแนน โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง (๔) บัญญัติว่า (๔) พรรคการเมืองมีมติให้ออกตามข้อบังคับพรรคการเมือง และวรรคสองบัญญัติว่า “การสิ้นสุดของสมาชิกภาพตามวรรคหนึ่ง (๔) ถ้าสมาชิกผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยมติของพรรคการเมืองต้องเป็นมติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองทั้งหมดและการลงมติให้ลงคะแนนลับ ...” ในวันดังกล่าวพรรคประชากรไทยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหลืออยู่ ๑๗ คน (นายชัยภักดิ์ ศิริวัฒน์ ขอลาออก) ในจำนวนนี้มีผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารพรรค ๕ คน และมีกรรมการบริหารพรรคที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๗ คน คณะกรรมการบริหารพรรคจึงมีจำนวน ๖๒ คน แต่ในวันดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมการบริหารพรรคเข้าประชุม ๓ คน กรรมการบริหารพรรคที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าประชุม ๕๒ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้เป็นกรรมการบริหารพรรค คือ ผู้ร้องเข้าประชุม ๑๒ คน ที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองในวันดังกล่าวจึงมี ๖๗ คน มีผู้ออกเสียงลงคะแนนให้ขับผู้ร้องออกจากสมาชิกพรรค ๕๔ คะแนน แต่จำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองทั้งหมดที่มีอยู่ในวันดังกล่าวมี ๗๔ คน คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของ ๗๔ คน จึงมีจำนวน ๕๖ คะแนนขึ้นไป คะแนนเสียงที่ลงมติขับผู้ร้องออกจากสมาชิกพรรคมีจำนวน ๕๔ คะแนน ด้วยเหตุนี้ผู้ร้องจึงเห็นว่าจำนวนผู้ลงมติขับผู้ร้องไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นการลงคะแนนโดยเปิดเผยมิใช่การลงคะแนนลับตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มติที่ให้ขับผู้ร้องออกจากการเป็นสมาชิกพรรค จึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๒ วรรคสอง

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทยที่ให้ขับผู้ร้องออกจากการเป็นสมาชิกพรรคมีลักษณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๗ วรรคสาม กล่าวคือ ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ผู้ถูกร้องทั้งสองยื่นคำชี้แจงปฏิเสธคำร้องดังต่อไปนี้

เมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๐ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ได้ลาออกจากตำแหน่ง แต่พรรคร่วมรัฐบาล ๖ พรรค คือ พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคเสรีธรรม และพรรคมวลชน ได้ประกาศที่จะร่วมจัดตั้งรัฐบาลต่อไปโดยจะสนับสนุน พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนาในขณะนั้นเป็นนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องจึงได้ดำเนินการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคทั้งหมดรวมทั้งผู้ร้องด้วย ร่วมกันลงชื่อสนับสนุน พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มอบให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคเพื่อเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่ภายหลังผู้ร้องกลับถอนชื่อออกแล้วลงมติกันในกลุ่มหันไปสนับสนุน นายชวน หลีกภัย หัวหน้าฝ่ายค้านในขณะนั้นเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งผู้ถูกร้องทั้งสองถือว่าเป็นการทำลายระบบพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย ทำให้เกิดความเสียหายและแตกความสามัคคีในพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายของผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๕ ข้อ ๔๐ และข้อ ๔๒

ผู้ถูกร้องไม่เคยปฏิเสธหรือขัดขวางการจัดประชุมพรรค การจัดประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค หรือการประชุมใหญ่ของพรรค ต้องดำเนินการตามข้อบังคับพรรคหมวด ๕ ผู้ร้องยังไม่เข้าใจวิธีปฏิบัติดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบตามข้อบังคับพรรคว่าด้วยการประชุม การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมรัฐบาลหรือสนับสนุนรัฐบาล แต่อาจทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและอาจเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการชุดต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้

การเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของผู้ร้องที่ ๑ ถึงที่ ๔ เป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๔ ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคที่จะกำหนดตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี คณะกรรมการบริหารพรรคได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ไม่เข้าร่วมรัฐบาล การกระทำของผู้ร้องจึงเป็นการฝ่าฝืนมติของคณะกรรมการบริหารพรรค ส่วนการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค เป็นการดำเนินกิจกรรมภายในของพรรคตามกฎหมายและชอบด้วยข้อบังคับพรรคทุกประการ ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ประกาศยอมรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคแล้ว ทั้งการลงมติของคณะกรรมการบริหารพรรคให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากความเป็นสมาชิกพรรคได้ดำเนินไปโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อบังคับพรรคแล้ว จึงขอให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๘) และมาตรา ๔๗ จึงรับไว้ดำเนินการ และเรื่องนี้ได้มีการออกนั่งพิจารณาเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีแสดงความคิดเห็นพร้อมทั้งยื่นเอกสารชี้แจงเพิ่มเติมได้ภายใน ๗ วัน นับแต่วันนั่งพิจารณาแล้ว โดยมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ร้องและผู้ถูกร้องสรุปได้ดังนี้

การที่ผู้ร้องกับคณะได้ตัดสินใจสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีทั้งที่ก่อนหน้านี้ได้เคยลงชื่อสนับสนุน พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เนื่องจากตามข้อบังคับพรรคประชากรไทยและรัฐธรรมนูญ ได้ให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตัดสินใจทางการเมือง ส่วนการลงชื่อสนับสนุน พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ในเบื้องต้นนั้น กระทำตามคำสั่งของหัวหน้าพรรคมิได้เป็นมติของพรรค และไม่มีการประชุมพรรคเพื่อดำเนินการเรื่องนี้แต่อย่างใด เหตุผลที่สนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากขณะนั้นเกิดภาวะชะงักงันทางการเมือง และเป็นความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ที่ต้องการให้พรรคประชาธิปัตย์ เข้ามาแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและทางการเมือง ทั้งนี้ กลุ่มผู้ร้องได้พยายามติดต่อ นายสมักร สุนทรเวช ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคประชากรไทย เพื่อให้มีการประชุมพรรคเพื่อดำเนินการดังกล่าว แต่หัวหน้าพรรคกลับหลบไปอยู่ที่อื่น กลุ่มผู้ร้องจึงลงชื่อสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยผู้ร้องบางคนเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรี จนมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี และมีการเข้าเฝ้าเพื่อถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ หลังจากนั้นวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกร้องจึงจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยและมีมติไม่ให้กลุ่มผู้ร้องเข้าร่วมรัฐบาลอันเป็นการไม่สอดคล้องกับช่วงเวลาและผู้ร้องได้ดำเนินการไปแล้วในการประชุมเพื่อลงมติขับผู้ร้องออกจากพรรคผู้ลงมติขับเป็นกรรมการบริหารจำนวน ๕๔ คน โดยเป็นการลงมติโดยเปิดเผยมีหัวหน้าพรรคเป็นผู้บังคับคะแนนเอง พรรคประชากรไทยยกเลิกข้อบังคับเดิมเมื่อพุทธศักราช ๒๕๒๕ แล้วใช้ข้อบังคับใหม่คือ ข้อบังคับพรรคประชากรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมีความในข้อ ๒ ว่า “ให้ยกเลิกข้อบังคับพรรคประชากรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๕ และให้ใช้ข้อบังคับนี้แทนตั้งแต่วันที่ได้รับการยอมรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นต้นไป” โดยนายทะเบียนพรรคการเมืองได้จดทะเบียนยอมรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคประชากรไทย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ ผู้ร้องเห็นว่าคณะกรรมการบริหารพรรคจำนวน ๕๗ คน ตามข้อบังคับเดิมจึงพ้นสภาพจากการเป็นกรรมการบริหารพรรคตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ เนื่องจากข้อบังคับใหม่ไม่มีบทเฉพาะกาลให้คณะกรรมการบริหารพรรคชุดเดิม จำนวน ๕๗ คน ปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคต่อไปได้ การดำเนินการบริหารโดยคณะกรรมการบริหารพรรคชุดเดิมซึ่งเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จึงไม่ชอบด้วยข้อบังคับพรรคประชากรไทย และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น มติใดๆ รวมทั้งมติที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนของพรรคประชากรไทย จึงเป็นมติที่มิชอบเข้าลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสามและวรรคสี่ของรัฐธรรมนูญ

ฝ่ายผู้ถูกร้อง ได้ตอบข้อซักถามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง กรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ หลังจากที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยอมรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ พรรคประชากรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๐ หลังวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๐ ซึ่งใช้ข้อบังคับใหม่แล้ว พรรคไม่ได้มีการเลือกกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ แต่มีการเลือกกรรมการบริหารพรรคเพิ่มขึ้นเพื่อให้ครบ จำนวน ๖๕ คน ตามที่มีการแก้ไขเรื่องจำนวนกรรมการบริหารไว้ในข้อบังคับใหม่ และยื่นคำร้องแถลงการณ์เป็นหนังสือประกอบว่า ข้อบังคับของพรรคประชากรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๕ มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๐ มีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเรื่องนี้ไม่เป็นเหตุให้ คณะกรรมการบริหารพรรคสิ้นสุดลง การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารพรรคย่อมเป็นไปตาม ข้อบังคับพรรค

ศาลรัฐธรรมนูญได้เรียกเอกสารจากนายทะเบียนพรรคการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง ข้อบังคับพรรคประชากรไทย ตามที่บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติไว้ ปรากฏว่าพรรคประชากรไทยมีข้อบังคับใหม่เรียกว่า “ข้อบังคับ พรรคประชากรไทย พ.ศ. ๒๕๒๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑” มีการเปลี่ยนแปลง ข้อบังคับหลายประการ เช่น ตามข้อ ๓๖ เดิม การเสนอหรือรับรองญาติเรื่องใดๆ ตลอดจนการอภิปราย การลงมติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ซึ่งข้อบังคับใหม่ในเรื่องนี้ตามข้อ ๔๓ กำหนดให้กรณีดังกล่าวต้องเป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค หรือการลงมติเพื่อลงชื่อสมาชิกออกจากทะเบียน เดิมข้อ ๔๗ กำหนดว่าต้องมีคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค กับให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยเปิดเผย แต่ข้อบังคับใหม่ข้อ ๕๔ ได้เพิ่มคำว่า “ทั้งหมด” หลังจำนวน คณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค นอกจากนี้การลงมติในกรณีนี้ยังให้ใช้ วิธีลงคะแนนลับ อันเป็นการสอดคล้องกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ทั้งยัง ปรากฏอีกว่าได้มีการเพิ่มบทเฉพาะกาลในข้อ ๖๐ ว่า “ภายใน ๕๐ วัน นับแต่ได้รับการตอบรับการแก้ไข ข้อบังคับพรรคฉบับนี้จากนายทะเบียนพรรคการเมือง ให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคใหม่ ทั้งหมด” ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับฉบับนี้เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

ประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือ มติของพรรคประชากรไทยเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนของพรรคประชากรไทย อันเป็นเหตุให้ผู้ร้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๘) เป็นมติที่มีชอบเนื่องจากขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ต้องตามบทบัญญัติ มาตรา ๕๗ วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

หลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อาจแบ่งออกเป็น ๒ ด้าน คือด้านที่เป็นหลักการขั้นพื้นฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย กับด้านที่เป็นหลักการเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และพฤติกรรมของบุคคลในระบอบการเมือง หลักการพื้นฐานด้านแรก ได้แก่

๑. การยึดมั่นในการปกครองโดยหลักนิติธรรม (rule of law)
๒. การจัดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ตลอดจนองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ให้มีการถ่วงดุล เหนียวแน่น ตรวจสอบกัน โดยมีกติกาสูงสุดคือรัฐธรรมนูญ ระบุอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์เหล่านั้นไว้อย่างชัดเจน หรือกรณีไม่มีรัฐธรรมนูญ ลายลักษณ์อักษร ก็มีธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นกติกาถือปฏิบัติกันมา
๓. การอาศัยเสียงข้างมากในการตัดสินใจลงมติในการพิจารณาร่างกฎหมายและเรื่องต่างๆ ในวงงานของรัฐสภา ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของเสียงข้างน้อย
๔. การมีพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรค ทั้งนี้ ต้องเปิดโอกาสให้พรรคฝ่ายค้านสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ถูกกีดกันจำกัดบทบาท หากการทำบทบาทหน้าที่นั้นเป็นไปโดยไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ
๕. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ทั้งในการเลือกตั้งและในกิจการทางการเมืองต่างๆ
๖. การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จะต้องเป็นไปตามกลไก และกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ โดยสันติวิธี
๗. การที่รัฐและรัฐบาล ทำการปกครองบริหารประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ความผาสุกของผู้ถูกปกครอง และจะต้องรับผิดชอบต่องานต่อประชาชน
๘. การดำเนินงานของรัฐและรัฐบาล ต้องเป็นการเปิดเผยโปร่งใสให้ประชาชนได้รับรู้และตรวจสอบได้

หลักการพื้นฐานเหล่านี้ เป็นหลักการที่เป็นเงื่อนไขของตัวระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ส่วนหลักการพื้นฐานอีกด้านหนึ่งนั้นเป็นหลักการที่เป็นเงื่อนไขด้านพฤติกรรมของตัวบุคคลซึ่งมีบทบาททางการเมือง ทั้งนี้ บทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลเหล่านั้น หากมีสถานภาพเป็นบุคคลซึ่งมีบทบาทหน้าที่หลักในสถาบันทางการเมือง ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของระบอบประชาธิปไตย เช่น พรรคการเมือง และสภาผู้แทนราษฎร บุคคลเหล่านั้นก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกติกาของพรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมสนับสนุนระบบพรรคให้มีความเข้มแข็ง กฎข้อบังคับของพรรคและมติของพรรค ย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดกรอบพฤติกรรมทางการเมืองของผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรค โดยเฉพาะมติของพรรคในเรื่องสำคัญๆ ซึ่งแสดงถึงจุดยืนและท่าทีของพรรค เช่น การเลือกร่วมพันธมิตรกับพรรคการเมืองอื่นๆ ในการจัดตั้งหรือคัดค้านการจัดตั้งรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคจะต้องไม่ฝ่าฝืนมติพรรค หากมตินั้นมิใช่มติที่ก่อให้เกิดการขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

มาตรา ๕๗ วรรคสอง ระบุว่า “การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

มาตรา ๕๗ วรรคสาม ระบุว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นวามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย”

และวรรคสี่ระบุว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าว ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

ในการพิจารณา ต้องแยกประเด็นที่เกี่ยวข้องกันดังนี้

๑. การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคประชากรไทย สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ ประเด็นนี้เกี่ยวกับลักษณะการจัดองค์กรภายในของพรรค การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรค ซึ่งเป็นเรื่องทั่วไป

๒. เรื่องเฉพาะกรณี หรือเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นตามมาตรา ๕๗ วรรคสาม คือ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง ตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ผู้ร้องมิได้ร้องในประเด็นแรก ผู้ร้องเป็นสมาชิกพรรคประชากรไทยมาก่อนการเกิดเหตุที่จะนำไปสู่การใช้สิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๕๗ วรรคสาม และตลอดเวลาการเป็นสมาชิกพรรคประชากรไทย ผู้ร้องก็มิได้เคยโต้แย้งว่า ลักษณะของการจัดองค์กรภายในการดำเนินงาน และการข้อบังคับพรรคประชากรไทย ไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแต่อย่างใด ต่อเมื่อมีความขัดแย้งภายในพรรคตามข้อเท็จจริงดังกล่าวมาแล้วและเกิดผลต่อผู้ร้อง จึงมีการใช้สิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น การวินิจฉัยกรณีนี้จึงต้องคำนึงถึงสาเหตุหลักของความขัดแย้งภายในพรรคเป็นสำคัญ

ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามหัวหน้าพรรคประชากรไทย ที่ให้สนับสนุน พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนาในขณะนั้นขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ฝ่ายนิติพรรคไปร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ และไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคในการประชุมลงมติในสภาผู้แทนราษฎร โดยผู้ร้องอ้างว่า “ขณะนั้นสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองกำลังสับสนวุ่นวายประชาชนในเขตพื้นที่ซึ่งผู้ร้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรียกร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชากรไทย ช่วยกันสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อรับแรงแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองในวันเสาร์ที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ จึงได้ร่วมกันเสนอชื่อ นายชวน หลีกภัย เป็น นายกรัฐมนตรีต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ วรรคสี่บัญญัติไว้”

จากเหตุนี้ทำให้พรรคประชากรไทย มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ สบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนของพรรคประชากรไทย ซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัยตามครรลองของการที่พรรคดำเนินการกับสมาชิกพรรค ซึ่งฝ่ายนิติของพรรคขึ้นร้ายแรง มติของพรรคประชากรไทยมิได้มีลักษณะขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแต่อย่างใด การลบชื่อสมาชิกพรรคเพราะสมาชิกพรรคฝ่าฝืนมติสำคัญของพรรค เป็นไปตามข้อบังคับของพรรค ที่สมาชิกพรรคเข้าใจและยอมรับตั้งแต่เข้าไปสังกัดพรรคแล้ว และยอมผูกพันสมาชิกพรรคตราบเท่าที่บุคคลเหล่านั้นยังเป็นสมาชิกของพรรคอยู่

มติที่มีชอบเนื่องจากขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามมาตรา ๔๗ วรรคสามนั้น หมายถึงมติที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานประการใดประการหนึ่ง หรือหลายประการของตัวระบอบการปกครอง ๘ ประการ ดังได้กล่าวมาแล้ว เช่น กรณีที่พรรคการเมืองมีมติด้วยเสียงข้างมากให้พรรคจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธเพื่อดำเนินการโค่นล้มรัฐบาล หรือมีมติให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับฟังความเห็นหรือช่วยแก้ปัญหาเฉพาะแก่กลุ่มบุคคลผู้สนับสนุนการใช้ความรุนแรงของพรรค ในการดำเนินงานทางการเมืองเท่านั้น มติของพรรค เช่นนี้ย่อมถือได้ว่าเป็นการขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่การที่พรรคประชากรไทยมีมติลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนของพรรค เป็นการโต้ตอบแก้ปัญหาของการฝ่าฝืนมติของพรรคที่ตัวผู้ร้องก่อขึ้นเอง อนึ่ง การเลือกตัวนายกรัฐมนตรีซึ่งพรรคประชากรไทยตัดสินใจสนับสนุน พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็มีใช้เป็นมติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคจะนำมาอ้างเพื่อไม่ปฏิบัติตามมติได้ เพราะพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในขณะนั้นก็เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง มีความชอบธรรมและมีโอกาสตามรัฐธรรมนูญ ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีได้ หากพรรคประชากรไทยมีมติบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคสนับสนุนคนนอก ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคก็อาจอ้างได้ว่าไม่อาจปฏิบัติตามมติของพรรคได้ เพราะมตินั้นขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในส่วนที่เกี่ยวกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะต้องพิจารณาถึงสถานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสถานะของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยด้วยว่าสัมพันธ์กันอย่างไร ภายหลังจากเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากย่อมเป็นฝ่ายริเริ่มกระบวนการจัดตั้งรัฐบาล แต่ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยลำพังได้ และจะต้องอาศัยการสนับสนุนจากพรรคการเมืองอื่นๆ ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามามีผู้แทนราษฎรในสภา กระบวนการจัดตั้งรัฐบาลผสมจึงเป็นสภาพการณ์ปกติของระบอบประชาธิปไตย โดยมีระบอบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ กระบวนการนี้อาจมีความล่าช้าเกิดขึ้นได้ เพราะจะต้องอาศัยการตกลงต่อรองระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ยิ่งในสภาพการณ์ที่พรรคการเมืองต่างๆ มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใกล้เคียงกันแล้ว กระบวนการตกลงต่อรองก็ยิ่งยากลำบาก แต่จะต้องถือว่าเป็นสภาพปกติของระบอบประชาธิปไตยมิใช่สภาวะผิดปกติ ดังเช่นสภาวะสงคราม หรือเกิดสภาวะฉุกเฉินที่จะต้องเร่งรัดให้มีการจัดตั้งรัฐบาลได้ทันที หรือภายในเวลาอันสั้นแต่อย่างใด จึงไม่อาจอ้างเหตุแห่งความจำเป็นได้โดยไม่มีทางเลือกของผู้ร้องได้

แม้ว่าระบอบประชาธิปไตยจะมีหลักการพื้นฐานเป็นสากล แต่ในความเป็นจริงและพัฒนาการทางการเมืองแล้ว สังคมแต่ละสังคมย่อมมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่แตกต่างกันไป ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยที่เป็นหลักการปกครองของประเทศแต่ละประเทศ จึงมีหลักการบางอย่างที่แตกต่างกันได้ เช่น การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค เป็นต้น เมื่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด เลือกที่จะใช้แนวทางการพัฒนาพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคแล้ว การดำเนินการทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องเป็นไปตามข้อบังคับของพรรค และมติของพรรค อันเนื่องมาจากการใช้ข้อบังคับของพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรค จะดำเนินการตัดสินใจไปเอง โดยละเลยต่อข้อบังคับพรรคมิได้ เว้นแต่มติของพรรคนั้นจะเข้ามาตรา ๕๗ วรรคสาม คือ “ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” จึงมีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ตามมาตรา ๕๗ วรรคสี่ “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติ หรือข้อบังคับดังกล่าว ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

กรณีนี้มีเหตุมาจากความขัดแย้งภายในพรรคประชากรไทย เกี่ยวกับการให้ความสนับสนุนพรรคการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาล และกรณีที่มีผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคประชากรไทย จำนวน ๑๒ คน เข้าร่วมเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นภายหลังที่ผู้ร้องได้ตัดสินใจ โดยความเห็นและความตกลงของกลุ่มผู้ร้อง โดยมีได้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคประชากรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๓๔ ซึ่งกำหนดว่า

“ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารในการกำหนดตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีในกรณีที่พรรคจัดตั้งรัฐบาลหรือร่วมกับพรรคการเมืองอื่นจัดตั้งรัฐบาล”

ประเด็นมีว่า ข้อบังคับนี้ ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่

การตัดสินใจที่สนับสนุน นายชวน หลีกภัย ให้เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นไปโดยพิจารณาตามข้ออ้างต่างๆ ของกลุ่มผู้ร้องเอง ซึ่งในขณะนั้นกลุ่มผู้ร้องสังกัดพรรคประชากรไทยอยู่ ชอบที่กลุ่มผู้ร้องจะต้องคำนึงถึงสถานะแห่งความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมือง การปฏิบัติหน้าที่

ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรค ในการพิจารณาสนับสนุนบุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรี หรือจะไปร่วมกับพรรคการเมืองอื่นใดในกระบวนการจัดตั้งรัฐบาล จึงควรเป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกติกาที่กำหนดให้ผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคพึงปฏิบัติ เพราะสถานะทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ สถานะของการเป็นผู้สังกัดพรรคชอบที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยยึดสถานภาพของการเป็นผู้สังกัดพรรค อนึ่ง การที่ข้อบังคับข้อ ๓๔ ของพรรคประชากรไทย ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหาร ในการกำหนดตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่พรรคจัดตั้งรัฐบาล หรือร่วมกับพรรคการเมืองอื่นจัดตั้งรัฐบาลนั้น ข้อบังคับนี้ก็ได้ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแต่อย่างใด และการมีข้อบังคับข้อ ๓๔ กำหนดหลักการในการจัดตั้งรัฐบาล หรือร่วมกับพรรคการเมืองอื่นจัดตั้งรัฐบาล ก็มีใช้หลักการที่จะทำให้เกิดการขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้แต่อย่างใด ตรงกันข้ามการที่กลุ่มผู้ร้องได้เป็นฝ่ายกำหนดตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี โดยการกระทำดังกล่าวมิได้เป็นไปตามข้อบังคับข้อ ๓๔ จึงเป็นพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของกลุ่มผู้ร้อง ซึ่งเป็นสมาชิกสังกัดพรรคประชากรไทย

สถานะและการปฏิบัติหน้าที่หลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ การเป็นผู้แทนของปวงชนในกระบวนการนิติบัญญัติ การควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุล การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และการดูแลทุกข์สุขของประชาชน ส่วนการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไปเป็นฝ่ายบริหาร คือ เป็นรัฐมนตรีนั้น มิใช่หน้าที่หลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการจัดตั้งรัฐบาล ก็มีใช้หน้าที่หลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน หรือแต่ละกลุ่ม หากเป็นหน้าที่หลักของพรรคการเมือง ซึ่งโดยทั่วไปเป็นองค์คณะบุคคลที่ทำหน้าที่หลักนี้ก็คือ คณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น แม้จะไม่ได้เข้าไปร่วมเป็นพันธมิตรกับพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการเป็นรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายค้านได้

รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์อย่างชัดเจน ในการจำแนกแยกแยะภารกิจหลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้จาก มาตรา ๑๑๘ (๗) ที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดเมื่อได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๗ วรรคสี่ ได้มีข้อยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๑๑๘ (๗) นี้มาใช้บังคับในวาระแรกของการใช้รัฐธรรมนูญ แต่ก็ต้องถือว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีความชัดเจนว่า สถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นสถานะและการปฏิบัติหน้าที่หลักในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ และการตรวจสอบควบคุม ถ่วงดุล ฝ่ายบริหาร เมื่อไปเป็นรัฐมนตรี คือ ไปเป็นฝ่ายบริหาร ก็ต้องพ้นจากสถานะเดิม คือ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้นสถานะและการปฏิบัติหน้าที่หลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงมิใช่การดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล เป็นหน้าที่ของพรรคการเมือง ข้ออ้างของผู้ร้องในการสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ว่าไม่มีทางเลือก และจำเป็นต้องเข้าร่วมเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาของประเทศ ตลอดจนมีประชาชนเรียกร้อง จึงฟังไม่ขึ้น เพราะการสนับสนุนบุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรี และการจัดตั้งรัฐบาล เป็นภารกิจหลักของพรรคการเมือง มิใช่หน้าที่หลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายบุคคล หรือกลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรค จะต้องดำเนินการในเรื่องนี้ ตามข้อบังคับและมติของพรรค มิใช่สิทธิเฉพาะตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยปราศจากเงื่อนไขแต่อย่างใด

ดังนั้นประเด็นหลักที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องนำมาวินิจฉัยก็คือ การที่สมาชิกพรรคฝ่ายค้านมติสำคัญของพรรค แล้วพรรคขับสมาชิกที่ฝ่ายค้านออกจากพรรคเป็นการเป็นสมาชิกพรรคนั้น เป็นการกระทำของพรรค (โดยคณะกรรมการบริหารพรรค) ที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ ทั้งนี้ ควรระลึกว่ามติของพรรค ประชากรไทย เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เป็นมติที่ขับผู้ร้องออกจากพรรคเป็นสมาชิกพรรค ผลที่เกิดขึ้นจากมติการขับผู้ร้องออกจากพรรคก็คือ จะเป็นเหตุให้สมาชิกพรรคซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วยนั้น ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลง ตามมาตรา ๑๑๘ (๘) เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อุทธรณ์ ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติคัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา ๕๗ วรรคสาม

ในกรณีนี้มีมติสองมติที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไม่ออกคือ มติอันเป็นเหตุ และ มติอันเป็นผลจากเหตุ นั้น การพิจารณาวินิจฉัยจึงจะต้องคำนึงถึงมติอันเป็นเหตุเป็นด้านหลัก ซึ่งได้แก่มติของพรรคที่ไม่เข้าร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ (มติวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐) และมติไม่ให้ไว้วางใจรัฐบาล (มติเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๑) มติอันเป็นเหตุนี้ ผู้ร้องได้ฝ่าฝืน กล่าวคือไม่ถอนตัวออกจากการเข้าร่วมรัฐบาล และไปลงมติไว้วางใจรัฐบาล ทั้งๆ ที่ในขณะนั้นยังเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์อยู่ จึงเกิดมติอันเป็นผลจากเหตุ นั้น (เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑)

มติอันเป็นเหตุมิได้ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแต่อย่างใดดังได้กล่าวมาแล้ว ส่วนมติอันเป็นผลจากเหตุ ก็เป็นไปตาม

การรอลงของการเมืองในระบบพรรคในขณะที่ผู้ฝ่าฝืนยังเป็นสมาชิกพรรคอยู่ ที่การฝ่าฝืนมติสำคัญ
ของพรรค ย่อมก่อให้เกิดการลงโทษขั้นรุนแรง เพื่อรักษาระบบพรรคการเมืองไว้ ตั่วมติฉบับผู้ร้องให้พ้น
จากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกจึงไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครอง
ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

วินิจฉัยว่ามติของพรรคประชากรไทยเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งลบชื่อของผู้ร้อง
ออกจากทะเบียนของพรรคประชากรไทย อันเป็นเหตุให้ผู้ร้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๘) นั้น มิได้มีลักษณะตามมาตรา ๕๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ
กล่าวคือมิได้ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้และมิได้ขัด
หรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
มติดังกล่าวจึงไม่ต้องตามบทบัญญัติ มาตรา ๕๗ วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นายชยันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ