

## คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๒

วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบสองคนได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ คัดค้านว่ามติของพรรคประชากรไทยมีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสามของรัฐธรรมนูญ

## ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

นายวัฒนา อัสวเหม ผู้ร้องที่ ๑ และผู้ร้องอื่นอีก ๑๑ คน รวม ๑๒ คน ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคประชากรไทย ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งมีพรรคประชากรไทยโดย นายสมักร สุนทรเวช หัวหน้าพรรค เป็นผู้ถูกร้องที่ ๑ และนายสมักร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย เป็นผู้ถูกร้องที่ ๒ คำร้องดังกล่าวขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มติของพรรคประชากรไทยเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ที่ให้ลบชื่อผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน ออกจากทะเบียนสมาชิกของพรรคอันเป็นเหตุให้ผู้ร้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นมติที่มีชอบ เข้าลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ และผู้ร้องทั้ง ๑๒ คนขอเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นภายในสามสิบวัน ตามสิทธิที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๘) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๒ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า พรรคประชากรไทย ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้จัดให้มีการประชุมกรรมการบริหารพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ และได้กล่าวหาผู้ร้องทั้ง ๑๒ คนสรุปได้ดังนี้

- ผู้ร้องทั้ง ๑๒ คนไม่ปฏิบัติตามผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้สนับสนุน พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนาในขณะนั้น ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี โดยหันกลับไปสนับสนุน นายชวน หลีกภัย แทน
  - ผู้ร้องทั้ง ๑๒ คนฝ่าฝืนมติพรรคโดยไปเข้าร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์
  - ผู้ร้องทั้ง ๑๒ คนไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคที่ให้ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร วาระการพิจารณาญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล
- ที่ประชุมร่วมดังกล่าวได้พิจารณาลงโทษผู้ร้องตามข้อกล่าวหาข้างต้น และได้มีมติให้ลบชื่อผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน ออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย ซึ่งผู้ร้องได้หยิบยกเหตุผลหลายประการ

(ดังจะได้กล่าวต่อไปในคำวินิจฉัย) ขึ้นโต้แย้งว่ามตินั้นมีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

**การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญ กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง**

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องของผู้ร้องแล้วเห็นว่า เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๘) และมาตรา ๔๗ จึงรับเรื่องไว้พิจารณาต่อไป แต่อย่างไรก็ดี ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในข้อที่ว่า เรื่องนี้มีประเด็นสำคัญบางประเด็นที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) โดยเฉพาะเรื่องความชอบด้วยข้อบังคับพรรคและกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของมติต่างๆ ของพรรคที่เป็นปัญหา รวมทั้งมติที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกของพรรค ฉะนั้น การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวพันกับประเด็นดังกล่าว อาจมีผลกระทบหรือเป็นการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้

เรื่องนี้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ “สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง” ซึ่งมาตรานี้ได้กล่าวถึงพระราชบัญญัติหลายฉบับ รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ด้วย ฉะนั้น ประเด็นปัญหาทั้งปวงที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติทั้งหลายดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจอย่างแน่ชัดที่จะวินิจฉัยชี้ขาด

ตามหลักการเช่นว่านี้ ย่อมเป็นการสมควรที่จะเสนอเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งที่ว่า มติของพรรคในเรื่องต่างๆ ที่เป็นปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งมติที่ให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคนั้น เป็นมติที่มีชอบด้วยข้อบังคับพรรคและ/หรือกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเสียก่อน และในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า มติดังกล่าวไม่ขัดต่อข้อบังคับพรรคหรือกฎหมายแล้ว ผู้ร้องจึงจะมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๑๘ (๘) ของรัฐธรรมนูญ เพื่อคัดค้านว่ามตินั้น มีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม อย่างไรก็ดี การดำเนินการตามขั้นตอนที่กล่าวนี้ เห็นว่าจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เพราะประการแรก ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญ แม้กระทั่งมาตรา ๒๖๕ ที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาวินิจฉัยได้ ประการที่สอง ตามข้อจำกัดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๘ (๘) เอง ผู้ร้อง

จำต้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรค ซึ่งหากจะต้องรอผลการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ผู้ร้องคงไม่มีทางดำเนินการได้ทันตามกำหนดเวลาดังกล่าว และประการสุดท้าย ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคและกฎหมายแล้ว ผลที่ตามมาก็น่าจะเป็นว่าผู้ร้องยังไม่พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคนั่นเอง แต่ตามสภาพความเป็นจริงแล้ว ผู้ร้องกับผู้ถูกร้องมีอาจอยู่ร่วมกันอย่างสามัคคีได้อีกต่อไปภายหลังจากที่ได้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงถึงเพียงนั้น และการที่ผู้ร้องยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญก็เพื่อปกป้องรักษาสมาชิกภาพของตนในสภาผู้แทนราษฎรไว้โดยขอสิทธิเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นแทน หากได้มีเจตนาที่จะอยู่เป็นสมาชิกพรรคประชากรไทยอีกต่อไปไม่ ทั้งนี้ โดยอาศัยมาตรา ๑๑๘ (๘) ของรัฐธรรมนูญซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ร้องสามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ ถึงแม้ว่า มติขั้บไล่นั้นจะเป็นมติที่ต้องถูกยกเลิกไปตามมาตรา ๕๗ วรรคสี่ เพราะขัดต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขก็ตาม

โดยหลักการเดียวกันนี้ก็ต้องยอมรับว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญอย่างแน่ชัดเช่นกันที่จะพิจารณาวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งใดๆ ที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๑๑๘ (๘) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “...พรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่... พรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา ๕๗ วรรคสาม....”

ตามบทบัญญัติข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่ามีประเด็นสำคัญ ๒ ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยซึ่งได้แก่

๑. จำนวนคะแนนเสียงที่จำเป็นสำหรับการมีมติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรค เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรค ถึงแม้ว่าเงื่อนไขตามประเด็นนี้จะมีบัญญัติซ้ำไว้ในมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็ตาม ซึ่งอาจชวนให้เข้าใจไปได้ว่า เป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ แต่การบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ก็มิได้มีผลทำให้เงื่อนไขดังกล่าวต้องสูญเสียสภาพหรือสถานะการเป็นเงื่อนไขตามที่

รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่ประการใด ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่า มติของพรรคประชากรไทยเป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว หรือไม่

๒. ประเด็นที่สองมีว่า มติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้ก็คือประเด็นหลักที่ผู้ร้องได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั่นเอง และในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นนี้ เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบและนำข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วย ถึงแม้ว่าข้อเท็จจริงเหล่านั้นจะเป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนก็ตาม

### คำวินิจฉัย

ผู้ถูกร้องทั้งสองอ้างว่า การที่ผู้ร้องหันไปสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีแทน พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งผู้ร้องเคยสมัครใจร่วมลงชื่อสนับสนุนก่อนหน้านี้ เป็นเหตุจูงใจในการทำลายระบบพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ก่อให้เกิดความเสียหายและการแตกความสามัคคีในพรรคประชากรไทย เป็นการกระทำที่ขัดข้อบังคับพรรคประชากรไทย ข้อ ๓๕ ข้อ ๔๐ และข้อ ๔๒

ข้ออ้างของผู้ถูกร้องที่กล่าวข้างต้นนี้ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งในการปฏิรูปการเมือง คือ การสร้างระบบพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันที่มั่นคง มีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๗ มาตรา ๑๐๗ (๔) มาตรา ๑๖๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐในรูปของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เป็นต้น เงื่อนไขที่จำเป็นและสำคัญยิ่งข้อหนึ่งของระบบพรรคการเมือง ได้แก่ การรักษาวินัยและจรรยาบรรณของสมาชิกพรรคการเมือง กล่าวคือ สมาชิกพรรคจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับและมติของพรรค ราบเท่าที่ข้อบังคับและมติดังกล่าวสอดคล้องกับกฎหมายและไม่มีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในประเด็นนี้ข้ออ้างของผู้ถูกร้องจึงมีน้ำหนักและฟังขึ้น

ผู้ร้องโต้แย้งว่า เหตุที่ผู้ถูกร้องยกขึ้นอ้างนั้นขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญนี้ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ วรรคท้าย บัญญัติว่า “การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่มีบทบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมือง หรืออาณัติอื่นใด” ข้อโต้แย้งนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับความหมายและ

ขอบเขตอันแท้จริงของมาตรา ๑๕๖ ซึ่งเป็นมาตราที่ใช้แก่สภาทั้งสองและบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดอันเป็นตำแหน่งที่อยู่นอกเหนือการเมือง เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๑๕ หรือเป็นตำแหน่งที่มีความเป็นกลางทางการเมือง เช่น การเลือกกรรมการการเลือกตั้งโดยสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๑๓๖ และการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๒๕๗ เป็นต้น ซึ่งในกรณีทั้งหลายที่กล่าวมานี้ย่อมเป็นการสมควรให้มีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับตามความเห็นส่วนตัวหรือวิจาร์ณญาณของสมาชิกแต่ละคนโดยอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด ส่วนตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งทางการเมืองอย่างที่ไม่มิผู้ใดจะปฏิเสธได้ ดังนั้น การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจึงเป็นการตัดสินใจโดยอาศัยปัจจัยและเหตุผลทางการเมืองอย่างเต็มที่ และโดยหลักการแล้ว สมาชิกพรรคการเมืองย่อมจะต้องปฏิบัติตามมติในเรื่องดังกล่าวของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอย่างแน่นอน ซึ่งเรื่องนี้รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้วในหมวด ๗ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี มาตรา ๒๐๒ วรรคสาม ที่ว่า “มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นนี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย” ซึ่งการลงคะแนนโดยเปิดเผยก็เป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้พรรคการเมืองสามารถตรวจสอบได้ว่าสมาชิกพรรคได้ปฏิบัติตามมติของพรรคหรือไม่

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเห็นว่า มาตรา ๑๕๖ วรรคสี่ ไม่ครอบคลุมไปถึงการเลือกบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี และข้อความที่ว่า “...สมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด” จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้สำหรับกรณีนี้ นอกจากนี้การที่บทเฉพาะกาลมาตรา ๓๑๗ วรรคสี่ ระบุไม่ให้นำมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลนี้ ย่อมไม่เป็นเหตุให้นำมาตรา ๑๕๖ วรรคสี่ ซึ่งไม่เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวเลย มาใช้แทนได้แต่อย่างใด

ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่อาศัยมาตรา ๑๕๖ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญจึงฟังไม่ขึ้น และโดยหลักการแล้ว ต้องถือว่าข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่าสมาชิกพรรคจำต้องปฏิบัติตามมติของพรรคในการเลือกบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี นั้น เป็นข้ออ้างที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานที่มีอยู่แล้ว ไม่ปรากฏว่าพรรคประชากรไทยได้มีการลงมติว่าไม่ให้สนับสนุนนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ในทางตรงกันข้ามหลักฐานที่มีอยู่กลับแสดงให้เห็นว่าพรรคประชากรไทยไม่ได้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อพิจารณาเรื่องนี้เลย คงมีแต่เพียงการประชุมหารือซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชากรไทยได้จัดขึ้นโดยมีผู้ร้องที่ ๒ และ

กรรมการบริหารพรรคบางคนได้เข้าร่วมประชุมหารือด้วยเท่านั้น ผลปรากฏว่า ที่ประชุมได้มีมติโดยเสียงข้างมากให้สนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมติดังกล่าวจะถือว่าเป็นมติของคณะกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามข้อบังคับพรรคก็หาได้ไม่ ในทำนองเดียวกัน ความเห็นหรือความต้องการส่วนตัวของผู้ถูกร้องที่ ๒ ในฐานะหัวหน้าพรรค แต่เพียงผู้เดียว หรือมีเพียงเสียงข้างน้อยสนับสนุน ก็มีอาจถือได้ว่าเป็นมติของพรรค เพราะหัวหน้าพรรคย่อมไม่ใช่พรรคและไม่ใช่กรรมการบริหารพรรค ด้วยเหตุนี้ ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องที่ว่า ผู้ร้องฝ่าฝืนมติของพรรคประชากรไทยด้วยการไปสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี นั้น จึงไม่มีน้ำหนักและมีอาจรับฟังได้ว่าเป็นเหตุอันสมควรที่จะลงโทษผู้ร้องโดยการขับออกจากพรรค

ข้อกล่าวหาข้อที่สองมีว่า ผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน ได้ไปเข้าร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ อันเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๔ และมติของพรรคประชากรไทย ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นนี้ ฟังได้ว่า หลังจากที่นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แล้ว สมาชิกพรรคประชากรไทยในระดับสูงต่างก็พยายามเจรจาให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ จัดประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค เพื่อให้มีมติกำหนดแนวทางในการดำเนินงานในรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค แต่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ไม่ยอมเรียกประชุมและไม่ยอมให้มีการเจรจาใดๆ ทั้งสิ้น ท่ามกลางสภาวะการณ์อันคับขันของประเทศในขณะนั้น ทำให้ต้องมีการตัดสินใจโดยเร่งด่วน เลขาธิการพรรคจึงได้จัดให้มีการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค และได้มีมติให้เข้าร่วมรัฐบาลด้วยคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคจำนวน ๑๔ คน จากจำนวนทั้งหมด ๑๘ คน

ในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งมี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ผู้ร้องที่ ๑ ผู้ร้องที่ ๒ ผู้ร้องที่ ๓ และผู้ร้องที่ ๔ ได้รับโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลด้วย และคณะรัฐมนตรีได้เข้าทูลเกล้า ฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อองค์พระมหากษัตริย์เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ หลังจากนั้นสองวัน ผู้ถูกร้องทั้งสองได้ทำหนังสือลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เรียกประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค ในวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และที่ประชุมได้มีมติไม่เข้าร่วมรัฐบาล ซึ่งจะเห็นได้ว่ามตินี้มีขึ้นภายหลังจากที่ผู้ร้อง ๔ คน ได้รับโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว ผู้ร้องจึงได้คัดค้านว่า มติดังกล่าวขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของตนในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล และมีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

ข้อคัดค้านของผู้ร้องดังกล่าวนี้ พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีน้ำหนัก และถูกหักล้างได้โดยข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้อง ดังนี้ “การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้น มิได้มีบทบัญญัติใดให้ปฏิบัติ

หน้าที่เฉพาะการเข้าร่วมสนับสนุนรัฐบาลหรือการเข้ารับตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถทำหน้าที่ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการตรวจสอบรัฐบาล เป็นกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการต่างๆ และสามารถทำหน้าที่สำคัญ คือ หน้าที่นิติบัญญัติ ก็เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร เสนอร่างกฎหมาย ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในพระราชกำหนดและร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ...”

การที่คณะกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยมีมติไม่เข้าร่วมรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย ภายหลังจากที่ผู้ร้องที่ ๑ ถึงที่ ๔ ได้รับโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลแล้วนั้น ย่อมมีผลเท่ากับเป็นมติให้ผู้ร้องถอนตัวจากการเข้าร่วมรัฐบาลนั่นเอง มติดังกล่าวพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เป็นมติที่ชอบด้วยข้อบังคับพรรค ดังนั้น ผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน จึงต้องเคารพและปฏิบัติตาม และการฝ่าฝืนมติดังกล่าวโดยการไม่ยอมถอนตัวออกจากรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย ย่อมเป็นเหตุอันควรที่จะลงโทษผู้ร้องได้

สำหรับข้อกล่าวหาข้อที่ ๓ ที่ว่า ผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามมติของพรรคที่ให้ลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย นั้น ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้มีการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคประชากรไทย ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ และได้มีการแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่มเติมขึ้นจำนวน ๑๑ คน ซึ่งในเรื่องทั้งสองนี้ ผู้ร้องอ้างว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรค ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกร้องทั้งสองได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย ซึ่งมีกรรมการบริหารพรรคที่ผู้ร้องอ้างว่าแต่งตั้งโดยมิชอบ ๑๑ คนนั้นเข้าร่วมประชุมด้วย เพื่อพิจารณากำหนดท่าทีของพรรคเกี่ยวกับญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ผลของการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว ปรากฏว่า ได้มีมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ แต่ปรากฏว่าในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรระหว่างวันที่ ๑๘-๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน กลับลงคะแนนเสียงสนับสนุนรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย อันเป็นการฝ่าฝืนมติดังกล่าวของพรรค ในการนี้ผู้ร้องได้อาศัยข้อบังคับพรรคข้อ ๓๖ ซึ่งบัญญัติว่า “การเสนอหรือรับรองญัตติเรื่องใดๆ ที่ไม่ขัดต่อนโยบายของพรรคหรือรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการอภิปราย การลงมติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร... ให้เป็นไปตามมติซึ่งที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคได้ลงมติไว้” และผู้ร้องยังได้อ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้” อีกด้วย

ข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่กล่าวนี้ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ร้องมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๖ เพราะเงื่อนไขสำคัญของข้อบังคับข้อนี้ก็คือ มติซึ่งที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคได้มีไว้ นั้น จะต้อง “ไม่ขัดต่อนโยบายของพรรค” เสียก่อน มิใช่เป็นเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคจะดำเนินการไปได้โดยอิสระและเป็นเอกเทศจากพรรค สำหรับเรื่อง “เอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด” ที่ผู้ร้องอ้างตามมาตรา ๑๕๗ วรรคแรก นั้น ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ก็เป็นความเข้าใจคลาดเคลื่อนของผู้ร้องอีกเช่นกัน กล่าวคือ มาตรา ๑๕๗ มีเจตจำนงที่จะให้ความคุ้มครองถ้อยคำที่สมาชิกรัฐสภากล่าวในทางแถลงข้อเท็จจริง ในการแสดงความคิดเห็น หรือในการออกเสียงลงคะแนน เพื่อให้ผู้ใดนำถ้อยคำดังกล่าวไปเป็นเหตุในการฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มาตรา ๑๕๗ ให้ “เอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด” เกี่ยวกับการกล่าวถ้อยคำของสมาชิกในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในที่ประชุมวุฒิสภา หรือในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่มีอาจตีความไปได้ว่าเป็นการให้ “สิทธิ” แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะออกเสียงลงคะแนนอย่างไรหรือในเรื่องใดก็ได้ตามอำเภอใจ โดยไม่ต้องคำนึงถึงหรือปฏิบัติตามมติของพรรคที่ตนเป็นสมาชิก ด้วยเหตุนี้ข้อโต้แย้งของผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน ดังที่กล่าวข้างต้น จึงฟังไม่ขึ้น และต้องถือว่าการที่ผู้ร้องลงมติไว้วางใจรัฐบาล นายชวน หลีกภัย นั้น เป็นการฝ่าฝืนมติของพรรคประชากรไทย อันเป็นเหตุที่จะทำให้ผู้ร้องถูกลงโทษได้

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้อาจสรุปได้ดังนี้

๑. ข้อกล่าวหาข้อแรกที่ว่า ผู้ร้องฝ่าฝืนมติของพรรคโดยการหันไปสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี นั้น เห็นว่า พรรคประชากรไทยยังไม่ได้ดำเนินการให้มีมติออกมาตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค จึงไม่มีมติที่ผู้ร้องจะต้องปฏิบัติตาม

๒. ข้อกล่าวหาข้อที่สองที่ว่า ผู้ร้องฝ่าฝืนมติของพรรคโดยไปเข้าร่วมกับรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย หรือไม่ยอมถอนตัวจากรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย นั้น เห็นว่าเป็นข้อกล่าวหาที่ฟังขึ้น และไม่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ และเป็นเหตุที่ผู้ถูกร้องชอบที่จะยกขึ้นอ้างในการขับผู้ร้องออกจากพรรคได้

๓. ข้อกล่าวหาข้อที่สามที่ว่า ผู้ร้องฝ่าฝืนมติของพรรคโดยลงมติไว้วางใจรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย นั้น เห็นว่าเป็นข้อกล่าวหาที่ฟังขึ้นและเป็นเหตุที่ผู้ถูกร้องชอบที่จะยกขึ้นอ้างเพื่อขับผู้ร้องออกจากพรรคได้เช่นเดียวกัน

การที่ผู้ร้องฝ่าฝืนมติของพรรคประชากรไทยดังกล่าวนี้ เป็นเหตุที่ทำให้ผู้ถูกร้องดำเนินการต่างๆ เพื่อลงโทษผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน โดยการลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรค ซึ่งเห็นว่าผู้ถูกร้องย่อมมีสิทธิทำได้ตามข้อบังคับพรรคประชากรไทย พ.ศ. ๒๕๒๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๐ หมวด ๑๑ ว่าด้วยการลงโทษสมาชิก



เพื่อการนี้ ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ แจ้งต่อผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน ให้ชี้แจงข้อกล่าวหา และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ เชิญประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งในวันประชุมดังกล่าว ปรากฏว่าที่ประชุมได้มีมติลบชื่อผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน ออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย ปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปก็คือว่ามติของพรรคดังกล่าวนี้เป็นมติที่มีลักษณะตามมาตรา ๕๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ กล่าวคือ เป็นมติที่

๑. ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่ หรือ

๒. ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่

สำหรับประเด็นที่ ๑ นี้ เห็นว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในหลายมาตราด้วยกัน ซึ่งอาจทำให้เข้าใจไปได้ว่า การให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคประชากรไทยอันจะมีผลตามมาตรา ๑๑๘ (๘) ของรัฐธรรมนูญให้ผู้ร้องต้องสูญเสียสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพร้อมกันไปด้วย นั้น เป็นการกระทำที่จะต้องขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสมอไป แต่อันที่จริงแล้ว กรณีหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะมาตรา ๑๑๘ (๘) เองก็ยอมรับเป็นหลักการอยู่แล้วว่าพรรคการเมืองมีสิทธิที่จะลงโทษสมาชิกของพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยโดยการขับออกจากพรรคได้ ดังนั้น การตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ เช่น มาตรา ๑๕๕ จึงมีอาจตีความไปได้ว่ามีผลเท่ากับเป็นการห้ามขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดไม่ว่าในกรณีใดๆ ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่า มติของพรรคประชากรไทยเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ที่ให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคประชากรไทย นั้น มิได้ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้องในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด

สำหรับประเด็นที่ ๒ ที่ว่า มติพรรคประชากรไทยเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือไม่ นั้น ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการพื้นฐานดังกล่าวไว้ว่ามีประการใดบ้าง แต่เห็นว่าน่าจะได้แก่หลักการอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบอบการปกครองประชาธิปไตยทั้งหลาย อาทิ หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค หลักการยอมรับสิทธิของสมาชิกในการมีส่วนร่วมในกิจการของสังคม หลักการเคารพเสียงข้างมาก (ซึ่งตรงกันข้ามกับการผูกขาดอำนาจไว้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดที่เป็นเพียงเสียงข้างน้อย) และหลักการเคารพเสรีภาพและความหลากหลายของแนวความคิดทางการเมือง ซึ่งย่อมรวมถึงการยอมรับให้มีเสียงคัดค้านด้วย เป็นต้น

มติที่ให้ขับสมาชิกออกจากพรรคเป็นมติที่อาจขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครอง  
ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้อย่างน้อยด้วยเหตุ ๒ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. เหตุที่พรรคยกขึ้นอ้างเพื่อให้มีมติดังกล่าว หรือ
๒. กระบวนการหรือการดำเนินการที่นำไปสู่การให้มตินั้น

สำหรับเหตุประการแรก การที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าจำเป็นต้องลงโทษผู้ร้องเพราะผู้ร้องได้ฝ่าฝืนมติพรรค  
ด้วยการไม่ยอมถอนตัวออกจากรัฐบาล นายชวน หลีกภัย และยังได้ลงมติไว้วางใจรัฐบาลนี้อีกด้วย นั้น  
เห็นว่า เป็นข้ออ้างที่ชอบและสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย  
ดังเหตุผลที่ได้ชี้แจงมาแล้วข้างต้น

ส่วนเหตุประการที่สอง เห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงและกรณีแวดล้อม  
ต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการของผู้ถูกร้องในการนำไปสู่การมีมติให้ขับผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน ออกจากพรรค  
ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบว่ามีเหตุใดในข้อเท็จจริงและกรณีแวดล้อมเหล่านั้นที่อาจทำให้มติดังกล่าวขัดหรือ  
แย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามที่ได้กล่าวมาแล้ว หรือไม่ จากการ  
พิจารณาพยานหลักฐานและเอกสารที่ผู้ร้องและผู้ถูกร้องได้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า

๑. ผู้ถูกร้องได้เริ่มดำเนินการขั้นแรกเพื่อมุ่งประสงค์ที่จะขับผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน ออกจากพรรค  
ประชากรไทยเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคครั้งที่  
๑/๒๕๕๐ และได้มีการแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่มเติมจำนวน ๑๑ คน ซึ่งผู้ร้องอ้างว่าผู้ถูกร้อง  
มิได้ปฏิบัติตามข้อบังคับของพรรค เพราะ ประการแรก การประชุมใหญ่วิสามัญดังกล่าวมิได้เป็นการ  
ประชุมใหญ่ของพรรคอย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคเพียง ๓๘ คน  
เท่านั้น ซึ่งขัดต่อข้อบังคับพรรคข้อ ๒๑ และ ประการที่สอง การเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่มเติม  
จำนวน ๑๑ คน ดังกล่าว ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการบริหารเกินสัดส่วน  
ที่ตนมีสิทธิเสนอ และที่ประชุมก็อนุมัติไปโดยไม่ฟังคำคัดค้านจากสมาชิกพรรคคนอื่นที่ไม่เห็นด้วย  
นอกจากนั้นแล้ว ผู้เสนอชื่อและผู้เลือกตั้งควรจะได้คำนึงถึงการให้มีผู้แทนจากภาคต่างๆ โดยทั่วกัน  
ตามข้อบังคับพรรคข้อ ๑๒ วรรคสอง แต่ก็ได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

๒. ต่อมาในวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกร้องทั้งสองได้จัดให้มีการประชุมกรรมการบริหาร  
พรรคประชากรไทย และได้มีการกล่าวหาผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน ว่าฝ่าฝืนมติกรรมการบริหารพรรคและฝ่าฝืน  
รัฐบาล จึงได้มีมติขับผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน ออกจากการเป็นกรรมการบริหารพรรค ซึ่งผู้ร้องได้โต้แย้งว่า  
การประชุมและการมีมติดังกล่าวของที่ประชุมเป็นเรื่องที่มีชอบด้วยข้อบังคับพรรค เพราะการกล่าวหา  
สมาชิกของพรรคว่ากระทำผิดต้องทำเป็นหนังสือถึงหัวหน้าพรรค ลงลายมือชื่อสมาชิกไม่น้อยกว่า

๒๐ คน แต่ปรากฏว่าในกรณีนี้มีผู้ลงลายมือชื่อเพียงคนเดียวเท่านั้นและในการพิจารณาข้อกล่าวหาดังกล่าว ก็มีได้ให้โอกาสแก่ผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน แก่ข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานชี้แจงแต่อย่างใด ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการกระทำที่ผิดต่อข้อบังคับของพรรคประชากรไทย ข้อ ๔๓ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕

๓. ต่อมาในวันเดียวกันนี้เอง ผู้ถูกร้องทั้งสองได้จัดให้มีการประชุมใหญ่ของพรรคต่อเนื่องกันทันที และได้แต่งตั้งบุคคลอื่นอีก ๒๑ คน เข้าดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคแทนกรรมการที่ถูกขับออกไปแล้ว

๔. เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ สมาชิกของพรรคจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ได้ร่วมกันลงชื่อในหนังสือถึงผู้ถูกร้องที่ ๒ ขอให้ลบชื่อผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน ออกจากทะเบียนพรรคด้วยเหตุที่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาที่ทราบแล้ว และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ขอให้ผู้ร้องชี้แจงข้อกล่าวหาดังกล่าวภายในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน ก็ได้ทำหนังสือถึงผู้ถูกร้องที่ ๒ ชี้แจงข้อกล่าวหา แต่หลังจากนั้นผู้ถูกร้องทั้งสองก็มิได้แจ้งผลใดๆ มายังผู้ร้องเลย

๕. ต่อมาผู้ถูกร้องทั้งสองได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ แจ้งต่อผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน ให้ชี้แจงข้อกล่าวหาตามที่มีสมาชิกพรรคบางคนได้กล่าวหา และผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน ก็ได้ทำหนังสือชี้แจงข้อกล่าวหาพร้อมทั้งแจ้งว่าจะไปชี้แจงในที่ประชุมที่จะมีขึ้นในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ตามหนังสือเชิญประชุมลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ผลการประชุมดังกล่าวปรากฏว่าที่ประชุมได้มีมติลบชื่อผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน ออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย โดยไม่ได้ให้โอกาสผู้ร้องชี้แจงใดๆ ในที่ประชุมเลย

๖. เกี่ยวกับมติดังกล่าว ผู้ร้องอ้างว่าวิธีการลงมติมิได้กระทำให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคประชากรไทย และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๒ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ถ้าสมาชิกที่ถูกขับออกจากพรรคนั้น “...ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยมติของพรรคการเมืองต้องเป็นมติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองทั้งหมด ...” ซึ่งหมายความว่า จะต้องได้คะแนนเสียงรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า ๕๖ เสียง เพราะมีกรรมการบริหารพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕ คน กรรมการบริหารพรรคที่ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๗ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒ คน ซึ่งได้พ้นจากการเป็นกรรมการบริหารพรรคแล้ว รวมจำนวนกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคทั้งหมดเป็น ๗๔ คน ซึ่ง ๓ ใน ๔ ของ ๗๔ คน จะเท่ากับ ๕๖ คน แต่ในความเป็นจริง การประชุมร่วมเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ มีผู้เข้าร่วม

ประชุมเพียง ๖๗ คน และมีผู้ลงคะแนนให้ลบชื่อผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน ออกจากทะเบียนพรรคประชากรไทย เพียง ๕๕ คน ซึ่งไม่ครบจำนวนคะแนนเสียง ๓ ใน ๔ ตามที่ระบุไว้

ในประเด็นนี้ผู้ถูกร้องทั้ง ๒ อ้างว่าได้ทำตามข้อบังคับพรรคข้อที่ ๔๗ ที่ไม่ระบุชัดเจนว่า อัตราส่วน ๓ ใน ๔ นั้น จะต้องคำนวณจากจำนวนจริงของผู้ที่เข้าร่วมประชุมเท่านั้นหรือจากจำนวนของ กรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ผู้ถูกร้องจึงตัดสินใจ เอาเองว่าให้คำนวณจากจำนวนจริงของผู้ที่เข้าร่วมประชุม ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าขัดต่อกฎหมายพรรคการเมือง ไม่ว่าจะ เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๒ พรรคสอง หรือพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ ก็ตาม

ประเด็นนี้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การลงโทษสมาชิกพรรคการเมืองโดยการขับออกจากการ เป็นสมาชิกพรรค โดยเฉพาะในกรณีที่สมาชิกพรรคผู้นั้นดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ซึ่งผลของการขับออกจากพรรค ก็จะทำให้สมาชิกพรรคนั้นต้องสิ้นสุดการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นตำแหน่งที่ได้รับการเลือกตั้งมาโดยประชาชนด้วย นับว่าเป็นการลงโทษสถานหนักที่สุด ฉะนั้น ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองจึงได้บัญญัติให้มติที่จะลงโทษดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ซึ่งกฎหมายพรรคการเมืองทั้งฉบับเดิมและฉบับปัจจุบันต่างก็ระบุให้คำนวณ อัตราส่วน ๓ ใน ๔ จากจำนวนทั้งหมดของกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรค ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๘) แม้จะมีได้ระบุวิธีคำนวณไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อคำนึงถึงความสำคัญ ของกรณีและผลที่จะตามมาจากการขับสมาชิกออกจากพรรคการเมืองแล้ว เห็นว่าสมควรจะตีความมาตรา ๑๑๘ (๘) ของรัฐธรรมนูญไปในทำนองเดียวกันกับที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองดังกล่าว เพราะการตีความไปในทางตรงกันข้ามย่อมจะนำไปสู่ผลที่ไม่พึงปรารถนาและมีอภัยยอมรับได้ กล่าวคือ อาจมีผลทำให้สมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยถูกขับออกจากพรรคและจากสภาผู้แทนราษฎร ได้ด้วยคะแนนเสียงที่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่สังกัดพรรคนั้นด้วยซ้ำไป ตัวอย่างเช่น หากมีกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งสิ้น ๕๐ คน และในการประชุมร่วม มีผู้เข้าประชุม ๒๘ คน ซึ่งเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนทั้งหมด จึงครบองค์ประชุม จะเห็นได้ว่าอัตราส่วน ๓ ใน ๔ ของจำนวนผู้ที่เข้าร่วมประชุม ๒๘ คน คือ ๒๑ คน เท่านั้น ซึ่งต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด ๕๐ คน ด้วยเหตุที่กล่าวนี้จึงเห็นว่า มติเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ที่ให้ผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคประชากรไทย นั้น เป็นมติที่ไม่ได้รับจำนวนคะแนนเสียงสนับสนุนครบถ้วนตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรค การเมือง ส่วนข้อบังคับพรรคข้อ ๔๗ ที่เป็นปัญหาก็จะต้องตีความให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและ กฎหมายดังกล่าวด้วย

ข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ตามที่ได้ลำดับมาข้างต้นนี้ ส่วนใหญ่เป็นข้อกล่าวอ้างของผู้ร้อง แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องได้ปฏิเสธโดยตรงหรือนำพยานหลักฐานมาหักล้าง จึงเห็นว่ามีน้ำหนักน่าจะรับฟังได้ และเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. ผู้ถูกร้องจงใจและได้ดำเนินการตามแผนอย่างมีระบบที่จะขับผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน ออกจากพรรคประชากรไทย เพื่อให้ผู้ร้องต้องสิ้นสุดการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย แต่ในการดำเนินการตามแผนดังกล่าวนี้ ผู้ถูกร้องทั้งสองมิได้ปฏิบัติตามข้อบังคับพรรคและกฎหมายพรรคการเมืองอย่างเคร่งครัด

๒. ผู้ถูกร้องได้ใช้วิธีและกลยุทธ์ที่ห้าวหาญและไม่เป็นธรรมโดยการประดิดประดอยเสียงข้างมากแบบเทียมขึ้นเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวแต่เพียงอย่างเดียว กล่าวคือ ได้แต่งตั้งบุคคลที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้สรรหามาเป็นกรรมการเพิ่มเติมถึงสองครั้ง คือ ครั้งแรก ๑๑ คน เพื่อให้ได้เสียงข้างมากที่จำเป็นแก่การขับผู้ร้องและผู้อื่นที่ไม่เห็นด้วยกับผู้ถูกร้องอีก ๕ คน ออกจากกรรมการบริหารพรรค และครั้งที่สองได้แต่งตั้งกรรมการเพิ่มเติมอีก จำนวน ๒๑ คน เพื่อให้ได้เสียงข้างมากครบอัตราส่วน ๓ ใน ๔ สำหรับขับผู้ร้องออกจากพรรค การเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคถึงสองครั้งดังกล่าว ไม่ได้ทำขึ้นด้วยความบริสุทธิ์ใจ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการของคณะกรรมการการบริหารพรรค แต่ได้ทำไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เพียงอย่างเดียวคือการขับชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนพรรคประชากรไทย ทั้งนี้ อาจถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิหรืออำนาจไปในทางไม่ชอบธรรม นอกจากนั้น ในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนก็ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องยึดถือหรือปฏิบัติตามข้อบังคับของพรรคและกฎหมายพรรคการเมืองอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นการจัดการประชุมใหญ่ของพรรคก็ดี การเสนอชื่อบุคคลที่จะเข้ารับเลือกเป็นกรรมการบริหารพรรคใหม่ก็ดี หรือการลงคะแนนเสียงเพื่อมีมติก็ดี

๓. เกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมานี้ เห็นสมควรชี้แจงว่า ถึงแม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๑๕๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ และนายทะเบียนพรรคการเมืองจะได้รับจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค ซึ่งถือว่าการให้ความชอบธรรมแก่การนี้ในชั้นหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ก็มีอาจตัดสิทธิและอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะทบทวนหรือนำข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่ว่า การดำเนินการของผู้ถูกร้องนั้น มีลักษณะตามมาตรา ๕๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียงองค์กรเดียวเท่านั้นจะมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้

๔. การกระทำและการดำเนินการทั้งหลายที่กล่าวมานี้ เห็นว่าเป็นการละเมิดหลักนิติธรรมอย่างโจ่งแจ้ง และส่อให้เห็นว่าผู้ถูกร้องมุ่งประสงค์ที่จะขจัดผู้คัดค้านหรือผู้ที่มีความเห็นแตกต่างจากตน

ในขณะที่เดียวกันก็แสวงหาบุคคลที่ตนสามารถควบคุมได้มาเป็นพวก อันเป็นพฤติกรรมหรือแนวความคิดที่มุ่งไปในทางผูกขาดอำนาจหรือเป็นเผด็จการ โดยไม่ยอมให้มีเสียงคัดค้านหรือโต้แย้ง และไม่ยอมให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของพรรค การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

๕. ทั้งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์ที่จะสร้างพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันที่มีระบบ มีวินัย และมีเสถียรภาพ แต่ในขณะที่เดียวกันก็บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องดำเนินกิจการของพรรคให้เป็นไปตามกฎหมายในลักษณะที่โปร่งใส ด้วยความรับผิดชอบ บนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แม้ว่าจะดูเป็นการขัดแย้งกับแนวความคิดเดิมหรือความรู้สึกว่าพรรคการเมืองเป็นสมบัติส่วนตัวของหัวหน้าพรรค ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจของบุคคลกลุ่มน้อยหรือความเป็นเผด็จการ จึงเห็นว่ามาตรา ๕๗ ประกอบมาตรา ๑๑๘ (๘) ของรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่จะช่วยรักษาไว้ซึ่งคุณภาพอันละเอียดอ่อนระหว่างเจตนารมณ์ทั้งสองประการนี้ได้

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้นนี้ จึงวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทยเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ที่ให้ผู้ร้องทั้ง ๑๒ คน พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคนั้น มีลักษณะตามมาตรา ๕๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่วนประเด็นอื่นที่ผู้ร้องยกขึ้น นั้น เห็นว่าไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัย

นายสุจินดา ยงสุนทร  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ