

## คำวินิจฉัยของ นายอูระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๒

วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบสองคนได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ คัดค้านว่ามติของ  
พรรคประชากรไทยมีลักษณะตามมาตรา ๕๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงได้ความว่า รัฐบาลซึ่งมี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย  
พรรคการเมือง ๖ พรรค คือ พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคเสรีธรรม  
พรรคมวลชนและพรรคประชากรไทย พรรคประชากรไทยมี นายสมัคร สุนทรเวช เป็นหัวหน้าพรรค  
ผู้ร้องทั้งสิบสองเป็นสมาชิกพรรคประชากรไทย ประเทศไทยประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่าง  
รุนแรง พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี จึงได้ลาออกจากตำแหน่งเมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน  
๒๕๕๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาลเดิมได้แสดงเจตจำนงที่จะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล  
บริหารประเทศต่อไป โดยตกลงสนับสนุนให้ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนาเป็น  
นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชากรไทยขณะนั้นมี จำนวน ๑๘ คน ได้ลงชื่อ  
ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ต่อมาพรรคเสรีธรรมและพรรคกิจสังคมได้สนับสนุน  
นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้เสียงสนับสนุนของพรรคร่วม  
รัฐบาลเดิม ซึ่งมีอยู่ ๖ พรรค เหลือเพียง ๔ พรรค มีจำนวน ๑๕๗ คน ส่วนเสียงสนับสนุน  
นายชวน หลีกภัย เพิ่มเป็น ๖ พรรค มีจำนวน ๑๕๖ คน จึงเป็นการยากอย่างยิ่งที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง  
จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศได้ ประกอบกับขณะนั้นสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและ  
ทางการเมืองของประเทศอยู่ในภาวะยุ่งยากสับสน ประชาชนในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศไม่เชื่อการ  
บริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีชุดเดิม ต้องการให้ นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรค  
ประชาธิปัตย์ตั้งคณะรัฐมนตรีเพื่อบริหารประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชากรไทย จึงได้  
เรียกประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องนี้ครั้งแรกเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลากลางคืน ที่ประชุม  
ได้ลงมติเสียงส่วนใหญ่ให้สนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีสมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎรของพรรคลงชื่อสนับสนุนมติดังกล่าว ๑๕ คน ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคจำนวน  
๑๕ คน จึงทำหนังสือลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แสดงเจตจำนงขอถอนการสนับสนุน พลเอก

ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีหนังสือขอสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ขณะนั้นพรรคประชากรไทยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๘ คน การตกลงใจดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นไปตามแนวนโยบายของพรรค

วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี สมาชิกพรรคประชากรไทยที่เป็นรองหัวหน้าพรรคและเลขาธิการพรรค ได้พยายามเจรจาขอให้ นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคจัดประชุมตามข้อบังคับพรรคเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานในรัฐสภา แต่หัวหน้าพรรคปฏิเสธและขัดขวาง ทั้งๆ ที่มีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อให้มีรัฐบาล นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ ในฐานะเลขาธิการพรรค จึงเรียกประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานในรัฐสภา ที่ประชุมได้ลงมติให้เข้าร่วมรัฐบาล ต่อมาผู้ร้องที่ ๑ นายวัฒนา อัสวเหม ผู้ร้องที่ ๒ พลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ ผู้ร้องที่ ๓ นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ และผู้ร้องที่ ๔ นายประกอบ สังข์โต ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลที่ตั้งขึ้นใหม่และได้เข้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ หลังจากนั้นวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคลงมติไม่เข้าร่วมรัฐบาลโดยมีเจตนาขัดขวางไม่ให้ผู้ร้องเข้าร่วมรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ พรรคประชากรไทยได้จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ และได้แต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่มเติมอีก ๑๑ คน โดยฝ่าฝืนต่อข้อบังคับพรรคหลายประการ

ระหว่างวันที่ ๑๘ ถึงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และในวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ พรรคประชากรไทย ได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคโดยมีกรรมการบริหารพรรค ๑๑ คน ที่แต่งตั้งโดยมิชอบเข้าร่วมประชุมด้วย ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคได้มีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลซึ่งคณะกรรมการบริหารพรรคไม่มีสิทธิลงมติดังกล่าว เพราะเป็นสิทธิของที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคตามข้อบังคับพรรคข้อ ๓๖ และเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ วรรคหนึ่ง ดังนั้น มติดังกล่าวจึงขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ร้อง และขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสาม ดังนั้น ในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ร้องจึงได้ใช้สิทธิตามข้อบังคับพรรคข้อ ๓๖ เรียกประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคและลงมติโดยเสียงส่วนใหญ่ให้ไว้วางใจรัฐบาล นอกจากนี้ในการดำเนินกิจการทางการเมืองเรื่องอื่นๆ ผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงส่วนใหญ่ของพรรค

ก็ได้มีการประชุมและลงมติในเรื่องต่างๆ ทุกครั้งก่อนที่จะมีการปฏิบัติตามมติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่หัวหน้าพรรคกลับนำมติของคณะกรรมการบริหารพรรคแถลงต่อสาธารณชนเพื่อจูงใจให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจผิดว่า การลงมติไว้วางใจรัฐบาลเป็นการกระทำที่ขัดต่อมติคณะกรรมการบริหารพรรค ต่อมาที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคเสียงข้างมากได้ลงมติขับผู้ร้องออกจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรค ผู้ร้องเห็นว่ามติให้ขับผู้ร้องออกจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวไม่ชอบด้วยข้อบังคับ ข้อ ๔๓ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ และในวันเดียวกันนั้นหัวหน้าพรรคได้จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญเพื่อแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคเพิ่มเติมอีก ๒๑ คน ซึ่งเป็นคนของหัวหน้าพรรคทั้งหมด การประชุมใหญ่สามัญเพื่อแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวไม่ชอบด้วยข้อบังคับพรรค นอกจากนี้การที่ผู้ร้องถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมไม่เหมาะสมต่อหัวหน้าพรรคเป็นประจำนั้น ตามข้อเท็จจริงหัวหน้าพรรคเป็นผู้กระทำเรื่องเสียเองหลายครั้ง ผู้ร้องเพียงแต่ชี้แจงตอบโต้ตามสิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ เท่านั้น

วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ มีการประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรค เพื่อพิจารณาลงโทษผู้ร้องตามข้อกล่าวหาคือ ผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามหัวหน้าพรรคที่ให้สนับสนุน พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนาขณะนั้นเป็นนายกรัฐมนตรี ผู้ร้องฝ่าฝืนมติพรรคไปร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ ผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคในการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร และยังดูหมิ่นใส่ร้ายหัวหน้าพรรค ที่ประชุมได้ลงมติให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย แต่มติดังกล่าวมีคะแนนเสียงน้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๒ วรรคสองบัญญัติไว้

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทยที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยมีลักษณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๗ วรรคสามและวรรคสี่ กล่าวคือขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

พรรคประชากรไทย และนายสมักร สุนทรเวช หัวหน้าพรรค ผู้ถูกร้อง ยื่นคำชี้แจงว่า เมื่อ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีได้ลาออก แต่พรรคร่วมรัฐบาล ๖ พรรค คือ พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคเสรีธรรม และพรรคมวลชน ได้ประกาศที่จะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลต่อไป โดยสนับสนุนให้ พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา

เป็นนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคทั้งหมดซึ่งรวมทั้งผู้ร้องด้วยร่วมกันลงชื่อสนับสนุน พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มอบให้ นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคเพื่อเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่ภายหลังผู้ร้องกลับถอนชื่อออกแล้วลงมติกันในกลุ่มหันไปสนับสนุน นายชวน หลีกภัย ผู้นำฝ่ายค้านในขณะนั้นเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งผู้ถูกร้องถือว่าเป็นการทำลายระบบพรรคการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดความเสียหายและแตกความสามัคคีในพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายของผู้ถูกร้อง เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๕ ข้อ ๔๐ และข้อ ๔๒ ผู้ถูกร้องไม่เคย ปฏิเสธหรือขัดขวางการจัดประชุมพรรค การจัดประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคหรือการประชุมใหญ่ ของพรรคต้องดำเนินการตามข้อบังคับพรรค หมวด ๕ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมรัฐบาลหรือสนับสนุนรัฐบาล อาจทำหน้าที่เป็น ฝ่ายค้านเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและอาจเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการชุดต่างๆ ของสภาผู้แทน ราษฎรได้ คณะกรรมการบริหารพรรคได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ไม่เข้าร่วมรัฐบาล กรรมการบริหารพรรคไม่ได้กำหนดตัวให้ผู้ร้องที่ ๑ ถึงผู้ร้องที่ ๔ เป็นรัฐมนตรี การดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีเป็นการฝ่าฝืนต่อข้อบังคับพรรค ข้อ ๓๔ การกระทำของผู้ร้องจึงเป็นการฝ่าฝืนมติของ คณะกรรมการบริหารพรรค การเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค เป็นการดำเนินกิจกรรมภายใน ของพรรคตามกฎหมายและชอบด้วยข้อบังคับพรรคทุกประการซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ประกาศ ยอมรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคแล้ว การลงมติของคณะกรรมการบริหารพรรคให้ลบชื่อ ผู้ร้องออกจากการเป็นสมาชิกพรรคได้ดำเนินไปโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อบังคับพรรค

ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกนั่งพิจารณาฟังคู่กรณีแสดงความคิดเห็นและให้ยื่นเอกสารเพิ่มเติมเพื่อใช้ ประกอบการพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้วคดีมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทยที่ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียน สมาชิกพรรคประชากรไทยมีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสามของรัฐธรรมนูญหรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสามบัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง.... ซึ่งเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐาน แห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย” มีข้อจะต้องพิจารณาว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมือง จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย” มาตรา ๑๕๖ วรรคสี่บัญญัติว่า “การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำการเป็นการลับเว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด” และมาตรา ๑๕๗ วรรคแรกบัญญัติว่า “ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งสามมาตราดังกล่าวได้บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า ผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย มีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์ของปวงชนชาวไทย ซึ่งหมายถึงการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ การลงออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ฯลฯ โดยเฉพาะการออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง กรณีตามคำร้องของผู้ร้องทั้งสองก็คือการออกเสียงลงคะแนนเลือก นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบดังกล่าว เป็นเอกสิทธิ์ของผู้ร้องทั้งสอง โดยไม่ถูกผูกพันตามมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด การที่พรรค ประชากรไทยถือว่าเป็นความผิดที่ผู้ร้องทั้งสองไม่ปฏิบัติตามมติพรรค พรรคประชากรไทยจึงได้ มีมติให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย อันมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสิ้นสุดลงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทยต่อไปได้ จึงเป็นมติ ที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับ ในเรื่องใดของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ไม่ต้อง พิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ ขัดหรือแย้งกับ หลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาจึงวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทยที่ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียน สมาชิกพรรคประชากรไทย มีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ คำขออื่นนอกจากนี้ ไม่จำต้องวินิจฉัย

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ