

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๖/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๒/๒๕๕๓

วันที่ ๒๗ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย มีประเด็นวินิจฉัยตามคำร้องดังนี้

มติของพรรคเพื่อไทย (ผู้ถูกร้อง) ที่ให้ร้อยตรี ปรพล อติเรกสาร (ผู้ร้อง) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสระบุรี พ้นจากสมาชิกพรรคของผู้ถูกร้องขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ วรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๒ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกผูกมัดโดยมติของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือไม่อยู่ในอาณัติ หรือความครอบงำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชนหรือมหาชนโดยรวม ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีความอิสระในการตัดสินใจในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคห้า เช่น การเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม เป็นต้น

(๒) การจัดทำกฎหมายอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้ เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งรวมถึงการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย เป็นต้น

(๓) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร อันได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติไม่ไว้วางใจ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๒ วรรคสาม

สำหรับพรรคการเมืองนั้น เป็นสถาบันหรือกลไกสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจึงต้องมีอุดมการณ์ทางการเมืองและแนวนโยบายของพรรค ในการสะท้อนปัญหา ความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน อันเป็นสัญญาประชาคมที่ให้ไว้กับประชาชน ซึ่งต้อง เป็นไปตามหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๑ จึงได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีคุณสมบัติประการหนึ่ง คือ การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า สามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง และมาตรา ๑๐๘ วรรคสอง บัญญัติว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำ โดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้น ต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ซึ่งมีเวลาเพียงพอที่จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งใหม่ นับแต่วันยุบสภาถึงวันเลือกตั้งไว้แล้ว บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีเจตนารมณ์ให้พรรคการเมืองสามารถกำหนดแนวทางการดำเนินงานของพรรคการเมืองตามแนว อุดมการณ์ทางการเมือง และแนวนโยบายของพรรค อันเป็นสัญญาประชาคมที่ให้ไว้กับประชาชน เพื่อให้สมาชิกพรรคที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการให้สอดคล้องตรงกับปัญหา ความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนอกจากจะทำให้พรรคการเมือง เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งแล้ว ยังเป็นการป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถ ย้ายพรรคได้ง่ายในระหว่างการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เนื่องจากประวัติศาสตร์ ทางการเมืองของประเทศที่ผ่านมา หากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัด

พรรคการเมืองหรือห้ามมิให้ย้ายพรรคการเมืองได้แล้ว อาจมีการเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวอาจคิดถึงผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าผลประโยชน์โดยรวมของประชาชน อันก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง

ส่วนการบริหารจัดการภายในของพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ได้บัญญัติให้การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งข้อบังคับพรรคการเมืองนั้นเป็นกฎเกณฑ์หรือกติกาที่วางข้อกำหนดให้สมาชิกพรรคถือปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้อุดมการณ์ทางการเมืองและแนวนโยบายของพรรคสัมฤทธิ์ผลตามสัญญาประชาคมที่ให้ไว้กับประชาชน และก่อให้เกิดความสามัคคีหรือความสมานฉันท์ภายในพรรค หากสมาชิกพรรคผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับพรรค ที่ทำให้พรรคการเมืองเกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์ หรือทำให้อุดมการณ์ทางการเมืองและแนวนโยบายของพรรคไม่ได้รับการปฏิบัติก็อาจถูกลงโทษตามข้อบังคับพรรคได้ ซึ่งหากสมาชิกพรรคมีการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคหรือมติของพรรค พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๔) ได้บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลง เมื่อพรรคการเมืองมีมติให้ออกตามข้อบังคับพรรคการเมือง เพราะกระทำผิดวินัยหรือจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง หรือมีเหตุร้ายแรงอื่น และวรรคสามบัญญัติว่า การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคตามวรรคหนึ่ง (๔) ถ้าสมาชิกผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยมติของพรรคการเมืองต้องเป็นมติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองทั้งหมด เป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติคัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ วรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๖๕ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๗)

คดีนี้มีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ผู้ร้องได้เข้าร่วมสัมมนาที่พรรคภูมิใจไทยที่จังหวัดสกลนคร และได้แสดงเจตนาต่อสาธารณชนโดยประกาศผ่านสื่อมวลชนว่าตนเองจะมาอยู่กับพรรคภูมิใจไทย และขึ้นป้ายคัทเอ้าท์ขนาดใหญ่ที่มีภาพสัญลักษณ์ของพรรคภูมิใจไทยริมถนนทางหลวง ซึ่งเป็นการประกาศว่าตนเองจะเข้าร่วมกับพรรคภูมิใจไทย รวมทั้งได้แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนว่าได้เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองกับพรรคภูมิใจไทย โดยการเข้าร่วมประชุมกับพรรคภูมิใจไทย ๒ ครั้ง และผู้ร้องไม่ได้เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองกับพรรคผู้ถูกร้องทั้งภายในพรรคและกิจกรรมที่พรรคผู้ถูกร้องได้จัดขึ้นนอกสถานที่ อีกทั้งผู้ร้องได้ขาดประชุมพรรคตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๒ จนถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ เป็นจำนวน ๕๔ ครั้ง ซึ่งที่ประชุมร่วมคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคผู้ถูกร้องพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ร้องมีพฤติการณ์ฝักใฝ่และแสดงตนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นโดยชัดเจน เข้าร่วมดำเนินกิจกรรมทางการเมืองกับพรรคการเมืองอื่น และไม่เข้าร่วมประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประจำสัปดาห์ของพรรคผู้ถูกร้อง อันเป็นการกระทำผิดวินัยและละเมิดจรรยาบรรณอย่างร้ายแรงตามข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องด้วยคะแนนเสียง ๑๗๘ เสียง ซึ่งเป็นจำนวนคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคผู้ถูกร้อง (ผู้ถูกร้องมีคณะกรรมการบริหาร ๑๑ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๘๙ คน รวมเป็น ๒๐๐ คน)

มีประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า มติของผู้ถูกร้องที่ให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคของผู้ถูกร้องขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ วรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมและด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้ให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจในเรื่องการออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด การจัดทำกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่ได้

แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติไม่ไว้วางใจ การที่ผู้ถูกร้องมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคเพราะเหตุที่ผู้ร้องมีเจตนาไม่ร่วมกิจกรรมทางการเมืองกับพรรคผู้ถูกร้อง แต่ไปร่วมทำกิจกรรมกับพรรคภูมิใจไทยและแสดงเจตนาโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนว่าจะย้ายไปอยู่กับพรรคภูมิใจไทย โดยการเข้าร่วมประชุมกับพรรคภูมิใจไทย แต่ไม่ได้ร่วมประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคผู้ถูกร้องตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๒ ถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ รวม ๕๔ ครั้ง อีกทั้งผู้ร้องมิได้ปฏิเสธว่าไม่ได้มีการกระทำดังกล่าว กลับเพียงแต่โต้แย้งว่ามติของพรรคผู้ถูกร้องเป็นมติที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผู้ร้องดำรงอยู่ แม้ว่าผู้ร้องดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจเรื่องรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่ผู้ร้องในฐานะสมาชิกพรรคของผู้ถูกร้อง ผู้ร้องต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่ออุดมการณ์ทางการเมือง แนวนโยบายของพรรค ข้อบังคับพรรคและมติของพรรคที่ได้ขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การกระทำของผู้ร้องดังกล่าวมิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย มติของพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าวจึงมิได้ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยของผู้ร้อง มติของพรรคผู้ถูกร้องที่ให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกพรรคเพราะได้กระทำผิดวินัยและละเมิดจรรยาบรรณอย่างร้ายแรงตามข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐ จึงมิได้ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ วรรคสาม

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า มติของพรรคผู้ถูกร้องที่ให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกพรรคของผู้ถูกร้องไม่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ และไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ วรรคสาม เป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ร้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๗)

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ