

คำวินิจฉัยของ นายอมร รักษาสัตย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๗/๒๕๕๓

วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายเนวิน ชิดชอบ) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของพรรคเอกภาพมีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม

คำร้อง

นายเนวิน ชิดชอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์ มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเอกภาพเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้ตนพ้นจากสมาชิกของพรรคเอกภาพนั้นมีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม

ข้อเท็จจริง

ตามคำร้องของผู้ร้องและคำชี้แจงของพรรคเอกภาพ เรียงตามลำดับโดยสรุป ดังนี้

๑) วันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๓ นายเนวิน ชิดชอบ ซึ่งเป็นเลขาธิการพรรคเอกภาพ และเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหนังสือขอลาออกจากพรรคเอกภาพ แต่ให้มีผลตั้งแต่วันที่ครบวาระของสภาผู้แทนราษฎร (๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓) หรือวันที่มีพระราชกฤษฎีกาประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งต่อมาได้มีประกาศยุบสภาเมื่อ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓)

๒) วันที่ ๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ นายเนวิน ชิดชอบ แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนในลักษณะฝ่าฝืนมติพรรค

๓) วันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ พรรคเอกภาพได้ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ที่ประชุมมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกภาพของพรรคเอกภาพ โดยผู้ร้องไม่ได้รับหนังสือเชิญให้เข้าร่วมประชุม หรือเชิญให้ชี้แจงต่อที่ประชุม

๔) วันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ผู้ร้อง ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า มติของพรรคเป็นมติที่ขัดต่อข้อบังคับของพรรคเอกภาพ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม จึงไม่มีผลที่จะทำให้ผู้ร้องขาดจากสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๘) พร้อมทั้งยกเหตุผลชี้แจงประกอบ

๕) วันที่ ๑๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ พรรคเอกภาพจัดประชุมอีกครั้งหนึ่งและมีมติด้วยคะแนน ๒๐ ต่อ ๒ ให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกภาพของพรรค

๖) วันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ พรรคเอกภาพ ผู้ถูกร้อง โดย นายไชยยศ สะสมทรัพย์ หัวหน้าพรรค ได้มีหนังสือชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ามติของพรรคเมื่อ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ยังมีได้มีความครบถ้วนสมบูรณ์อย่างเป็นทางการ เพราะยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๒ วรรคสี่ (ให้หัวหน้าพรรคส่งรายงาน หรือเอกสารเกี่ยวกับการลงมติดังกล่าวไปยังประธานรัฐสภาและนายทะเบียนพรรคการเมือง) โดยพรรคยังมีได้ดำเนินการและยังอ้างว่า “พรรคทราบดีว่ามติข้างต้นเป็นจุดเริ่มต้นเท่านั้น” อย่างไรก็ตาม พรรคมิได้ชี้แจงว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไปหรือไม่

๗) วันที่ ๒๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ผู้ร้องยื่นคำร้องเพิ่มเติมว่า ในระหว่างเป็นสมาชิกของพรรค ไม่เคยกระทำการให้เป็นที่เสื่อมเสียแก่พรรค แต่เห็นว่าถ้าจะแก้ปัญหาพื้นฐานของเกษตรกรนั้น น่าจะต้องเปลี่ยนไปอยู่พรรคชาติไทยในการเลือกตั้งครั้งต่อไป แต่ตอนนี้ขอเป็นสมาชิกของพรรคเอกภาพต่อไปก่อน พร้อมทั้งเห็นว่ามติของพรรคเอกภาพดังกล่าวไม่ถูกต้องตามข้อบังคับ ข้อ ๑๗, ๑๘, ๑๙ และ ๒๐

นอกจากข้อเท็จจริงตามคำร้องและคำชี้แจงแล้ว ยังมีข้อเท็จจริงอันเป็นบริบทของกรณีนี้หลายประการ ที่ควรตั้งเป็นข้อสังเกต ดังนี้

๑) เดิม นายเนวิน ชิดชอบ เป็นสมาชิกและกรรมการบริหารพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นแกนนำของพรรคร่วมในรัฐบาลผสมชุด นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ นายบรรหารถูกเปิดอภิปรายทั่วไปและประกาศยุบสภา และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๕ นายเนวิน ชิดชอบ ได้ลาออกจากพรรคชาติไทยเมื่อ ๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อไปเป็นสมาชิกของพรรคเอกภาพ และพรรคเอกภาพส่งสมัครเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้งครั้งนั้นจนได้รับเลือกเป็น ส.ส. และรัฐมนตรี และเป็นเลขาธิการของพรรคเอกภาพด้วย

๒) การขอลาออกจากความเป็นสมาชิกพรรคเอกภาพของ นายเนวิน ชิดชอบ เมื่อ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่สงวนเงื่อนไขและเงื่อนไขไว้จนกว่าจะยุบสภาหรือสภาหมดวาระ และต่อมาได้ขอลาออกจากความเป็นเลขาธิการพรรคตั้งแต่ ๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นพฤติกรรมที่หมิ่นเหม่แก่การไม่รับผิดชอบในการบริหารของพรรค ซึ่งจะต้องสร้างอุดมการณ์และเจตนารมณ์ทางการเมืองตามหลักการของการตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคแรก ทั้งการลาออก

ล่วงหน้าประมาณ ๖๐ วันนี้เป็นกรณีที่ไม่น่าเป็นไปได้ เพราะเป็นลักษณะจะรักษาผลประโยชน์ของการเป็น ส.ส. และรัฐมนตรี แต่ไม่ยอมรับหน้าที่ต่อพรรค ต่อไปอาจมีผู้ขอลาออกแบบมีเงื่อนไขล่วงหน้า ๕๐ วัน เพื่อไปเข้าพรรคใหม่ ซึ่งจะทำให้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) เป็นหมัน

๓) คำร้องของ นายเนวิน ชิดชอบ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ น่าจะเป็นการตื่นตระหนกเกินไป เพราะมติของพรรคเอกภาพที่จะขับออกจากพรรคยังไม่มีผลตามกฎหมายดังคำชี้แจงของพรรคเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

๔) คำชี้แจงของ นายเนวิน ชิดชอบ แสดงแต่เพียงว่ามติของพรรคไม่มีผลที่จะให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคเอกภาพ ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้ปฏิบัติหน้าที่ ส.ส. ต่อไปโดยยกประเด็นความสำคัญของการเป็น ส.ส. เป็นหลัก แต่ที่จริงน่าจะมีเจตนาแฝงที่จะรักษาตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพราะขณะนั้นสมาชิกพรรคเอกภาพบางคนแถลงว่าเมื่อ นายเนวิน ชิดชอบ พ้นจากสมาชิกภาพของพรรคแล้ว พรรคก็น่าจะตั้ง ส.ส. คนอื่นให้เป็นรัฐมนตรีแทนตำแหน่งที่ว่าง

๕) ความพยายามของ นายเนวิน ชิดชอบ จะอยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรี เห็นได้ชัดเจนเมื่อนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีดำเนินการยุบสภาเมื่อ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งทำให้สมาชิกภาพของการเป็น ส.ส. ล่มสุดลง รัฐมนตรีของพรรคอื่นๆ ซึ่งขอเปลี่ยนแปลงพรรคก็ได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีเมื่อไปเข้าพรรคใหม่ แต่ นายเนวิน ชิดชอบ ก็ยังไม่ได้ลาออก พฤติกรรมนี้อาจเป็นแบบอย่างที่ไม่เหมาะสมแก่การเป็นนักการเมืองระดับรัฐมนตรี และอาจผิดประมวลจริยธรรมของการเป็น ส.ส. ข้อ ๑๗ (๑) และข้อ ๑๘ (๓, ๔, ๕)

๖) วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ นายไชยยศ สะสมทรัพย์ หัวหน้าพรรคเอกภาพได้ขอลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคเอกภาพและทุกตำแหน่งภายในพรรค พร้อมกับผู้มีตำแหน่งบริหารพรรคอีก ๕ คน ตั้งแต่วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ (ตามประกาศของนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓) พรรคเพิ่งเรียกประชุมแต่งตั้งผู้บริหารชุดใหม่ โดยมี นายชาติวัฒน์ ชาติกรกุล เป็นหัวหน้าพรรค เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ น่าจะเป็นผลให้หมดความจำเป็นที่พรรคเอกภาพจะขับ นายเนวิน ชิดชอบ ออกจากพรรค

ข้อสังเกตเหล่านี้แม้จะไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญระบุไว้โดยตรง แต่น่าจะอนุโลมว่าเป็นบริบทของมาตรา ๗ ที่ว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ดังจะเห็น

ได้ว่าพฤติกรรมการย้ายพรรคบ่อยๆ การฝ่าฝืนมติพรรค การไม่รับผิดชอบต่อการบริหารและพัฒนาพรรค การลาออกอย่างมีเงื่อนไข ฯ เหล่านี้ นักการเมืองในประเทศประชาธิปไตยทั่วไปจะไม่ประพฤติปฏิบัติกัน

คำวินิจฉัย

วินิจฉัยได้ว่า คำร้องของ นายเนวิน ชิดชอบ ที่ขอเป็นสมาชิกพรรคเอกภาพต่อไปนั้น ในเมื่อพรรคเอกภาพได้ยืนยันว่าการสั่งให้พ้นจากสมาชิกภาพยังไม่สมบูรณ์ จึงไม่มีประเด็นจะต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสาม ตามที่ นายเนวิน ชิดชอบ ร้อง จึงเห็นควรยกคำร้อง

นายอมร รักษาสัตย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ