

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายสุพจน์ ไช้มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๔๕/๒๕๕๑

วันที่ ๒ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัยและความเห็น

๑. นายยงยุทธ ดิยะไพรัช รองหัวหน้าพรรคพลังประชาชนและกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในประเด็นดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า นายยงยุทธ ดิยะไพรัช กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ (๑) มาตรา ๕๘ และมาตรา ๑๑๑ และการกระทำของนายยงยุทธ ดิยะไพรัช เป็นเหตุให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย เขตเลือกตั้งที่ ๓ ในส่วนที่เกี่ยวกับพวกมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แล้ว นอกจากนี้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำสั่งที่ ๕๐๑๘/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่านายยงยุทธ ดิยะไพรัช ได้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ และการกระทำดังกล่าวมีผลทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดเชียงรายมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายยงยุทธ ดิยะไพรัช มีกำหนดเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงใหม่ในประเด็นนี้อีก

๒. มีเหตุสมควรให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องควบคุมไม่ให้สมาชิกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ หรือประกาศของคณะกรรมการ

การเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง เป็นกรณีที่ทำให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา ๖๘ แม้คำชี้แจงของหัวหน้าพรรคและเลขาธิการพรรคพลังประชาชนได้ชี้แจงสอดคล้องต้องกันว่าพรรคพลังประชาชนได้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค ครั้งที่ ๒๒/๒๕๕๐ วันที่ ๒๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยได้มีมติออกคำสั่งของพรรคกำหนดข้อห้ามกรรมการบริหารพรรค ผู้ซึ่งพรรคส่งสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคดำเนินการหรือกระทำการอันฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ระเบียบ และประกาศคณะกรรมการเลือกตั้ง ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้แล้ว จึงมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำของนายยงยุทธ ดิยะไพรัช อดีตรองหัวหน้าพรรคพลังประชาชน ซึ่งได้กระทำในฐานะส่วนตัว มิได้กระทำในฐานะกรรมการบริหารพรรคแต่อย่างใด และเหตุการณ์ดังกล่าวได้เสร็จสิ้นไปแล้วจึงไม่อาจยับยั้งหรือแก้ไขได้ ทางพรรคมิได้เพิกเฉยหรือปล่อยปละละเลย นั้น เห็นว่า คำชี้แจงดังกล่าวเป็นเพียงคำกล่าวอ้างชี้แจงข้อเท็จจริงลอย ๆ เพื่อให้พรรคและบรรดากรรมการบริหารพรรคคนอื่น ๆ ของพรรคพลังประชาชนพ้นจากความรับผิดชอบนั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ ทั้งนี้จากการรวมกันของพรรคพลังประชาชนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อร่วมกันทำกิจกรรม และขับเคลื่อนแนวคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมือง จัดทำเป็นนโยบายเพื่อเข้าไปบริหารชาติบ้านเมือง โดยมีหัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารเป็นผู้กำหนดทิศทาง แนวนโยบายของพรรค และเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศตามนโยบายของพรรค หัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคจึงต้องรับผิดชอบร่วมกันและแทนกัน ต้องตรวจสอบควบคุมการดำเนินกิจกรรมของพรรคและของสมาชิกด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังและซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน โดยที่พรรคการเมืองเป็นที่รวมของบรรดาบุคลากรทางการเมืองทั้งในส่วนที่เป็นสมาชิกทั่วไปและส่วนที่เป็นกรรมการบริหารซึ่งมีฐานะเป็นคณะบุคคลหรือเป็นเสมือนองค์กรกลุ่มที่ต้องใช้อำนาจและมีความรับผิดชอบร่วมกันในนามของตัวแทนพรรคทั้งองค์กร ซึ่งเป็นตัวการกระทำหลักทางการเมืองอันเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของระบบการเมืองในองค์กรวม ดังนั้น หากพรรคการเมืองไม่ว่าโดยการกระทำของสมาชิกทั่วไปของกรรมการบริหารคนหนึ่งคนใดหรือทั้งคณะทำบทบาททางการเมืองในกรอบของความถูกต้องดีงาม ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อที่ดีต่อระบบการเมืองในวงกว้าง และในทางกลับกันหากพรรคการเมืองทำบทบาททางการเมืองในกรอบของความผิดอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายซึ่งนอกจาก

จะเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักนิติธรรมแล้วย่อมจะก่อความเสียหายต่อประเทศอย่างใหญ่หลวงตามไปด้วย การทำผิดของพรรคการเมืองจึงไม่เหมือนกับการทำผิดของตัวบุคคลธรรมดาทั่วไปหรือขององค์กร สถาบันอื่นในสังคม โดยนัยดังกล่าวจึงชอบที่สังคมจะเรียกร้องเอาความเชื่อถือศรัทธาที่มอบหมาย ไปให้แก่พรรคการเมืองกลับคืนมา เพื่อป้องกันไม่ให้เป็นภัยคุกคามต่อประชาธิปไตยและระบบสังคม การเมืองอันเป็นสิทธิประโยชน์ส่วนรวมร่วมกันของคนในชาติ

เมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องควบคุมไม่ให้ผู้ซึ่งพรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ระเบียบ หรือประกาศของคณะกรรมการเลือกตั้ง ซึ่งอาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคสาม มิได้เป็นบทบังคับเด็ดขาดให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคในทุกกรณี เพียงแต่บัญญัติว่า “...ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมือง...” พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๔ บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันว่า “เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง...” จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าแม้พรรคการเมืองจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเข้าข่ายที่จะถูกยุบพรรคได้ก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจว่าจะสั่งยุบพรรคหรือไม่ยุบก็ได้ การที่กฎหมายกำหนดความรุนแรงตามลักษณะของการกระทำไว้ในหลายระดับ หากไม่รุนแรงถึงขั้นเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคการเมืองดังกล่าว อาจจะใช้มาตรการเพียงการเตือนหรือมีอำนาจสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำตามที่กล่าวหา หรือให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจว่าจะสั่งยุบพรรคการเมืองหรือไม่ยุบก็ได้

การทุจริตการเลือกตั้ง ถือเป็นปัญหาการขาดความชอบธรรมรวมทั้งขาดความชอบด้วยกฎหมายพร้อมๆ กันไปกับการเป็นปฏิปักษ์ต่อการได้มาซึ่งอำนาจการปกครองที่ไม่เป็นไปตามวิถีครรลองอันถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและความดีงามตามแบบแผนของกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งนอกจากเป็นการปิดเบี่ยงต่อการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนผ่านทางกลไกการเลือกตั้งแล้ว ยังเป็นการขัดขวางหลักการสร้างกระบวนการสัญญาประชาคมและการบ่อนทำลายหลักการพื้นฐานของ

กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งเป็นปัจจัยความสำเร็จของการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไม่ให้เกิดขึ้นและสามารถพัฒนาที่ยั่งยืนในระบบการเมืองของประเทศได้อีกด้วย

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ในการพิจารณาออกกฎหมาย คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร บังคับใช้กฎหมายในการปกครองประเทศ และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ แต่ศาลมิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้เสนอชื่อเลือกนายกรัฐมนตรี และมีสิทธิที่จะเป็นรัฐมนตรีและเป็นสมาชิกรัฐสภาในคราวเดียวกัน อำนาจในการปกครองประเทศตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ จึงหมายถึงอำนาจในการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย เมื่อมีการกระทำอันฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งโดยวิธีการทุจริต จึงเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๗ วรรคสอง “ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยให้พลละเลยหรือทรยศถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ...”

เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติได้ว่านายขยงยุทธ ดิยะไพรัช รองหัวหน้าพรรคพลังประชาชน ขณะกระทำผิดและเป็นกรรมการบริหารพรรค ซึ่งผู้กระทำผิดทุจริตการเลือกตั้ง เป็นผู้บริหารระดับสูงของพรรคการเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗ เป็นที่ประจักษ์แล้วว่า กรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องได้รู้เห็นให้มีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ถือว่าพรรคผู้ถูกร้องได้กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพรรคผู้ถูกร้องได้รับประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว โดยปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า

พรรคผู้ถูกร้องได้ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลปกครองประเทศจนทำให้เกิดความเสียหายและความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง เข้าหลักเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติในมาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๗ วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๑ แล้ว จึงเป็นเหตุให้มีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง

๓. หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือไม่

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชน เพราะเหตุจากกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองโดยเหตุพรรคการเมืองกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่กระทำความผิดเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าวโดยไม่เปิดโอกาสให้หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคคนใดอ้างเหตุผลมาแก้ตัว อันเป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาดโดยถือหลักว่าผู้ร่วมอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกัน ต้องรับผิดชอบร่วมกันและแทนกัน ทั้งนี้เพราะบุคคลผู้เป็นนักการเมืองระดับหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎกติกาในระบอบประชาธิปไตยว่าต้องดำเนินการโดยสุจริตและเที่ยงธรรมดีกว่าและยิ่งกว่าบุคคลทั่วไป แต่ยังร่วมกัน รู้เห็นหรือปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำการทุจริตการเลือกตั้ง อันจะก่อความเสียหายต่อระบอบประชาธิปไตย จึงต้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารของพรรคพลังประชาชน มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งยุบพรรคฯ

พิเคราะห์แล้ว จึงเห็นว่า สมควรมีคำสั่งให้ยุบพรรคพลังประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๖๘ วรรคสี่ พร้อมทั้งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ