

## คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๕/๒๕๔๗

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง สมาชิกพรรคไทยรักไทย ขอให้วินิจฉัยมติการดำเนินกิจการของพรรคไทยรักไทย ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม

นายประหยัด จันทพาล กับพวกรวม ๕๕ คน ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ต่อศาลรัฐธรรมนูญความว่าผู้ร้องทั้ง ๕๕ คน เป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทย ด้วยปรากฏว่าผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรได้ประกาศให้มีการสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ระหว่างวันที่ ๕ ถึง ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ โดยจัดให้มีการเลือกตั้ง ในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๗ พร้อมกันทั่วประเทศ เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖ และตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖ เนื่องจากตามกฎหมายเลือกตั้งดังกล่าวและตามรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติหลักการของการเลือกตั้งมิให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง มีเพียงการสังกัดกลุ่มต่าง ๆ หรือสมัครในนามอิสระเท่านั้น เพราะรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว รัฐบาลต้องให้ความอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเอง และควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้บังเกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม

ปรากฏว่า “พรรคไทยรักไทย” มีมติอนุญาตให้นายสถิรพร นาคสุข ผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรและคณะสามารถนำสัญลักษณ์ และนโยบายพรรค ตลอดจนการใช้ชื่อ-สกุล และรูปถ่ายหรือรูปภาพของหัวหน้าพรรคไปเผยแพร่ณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้ ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าเป็นมติดีที่แสดงเจตนารมณ์และแนวทางรองรับการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ไม่ชอบด้วยหลักการพื้นฐาน

ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่พรรคไทยรักไทยดำเนินการส่งและสนับสนุนให้ นายสตีพร นาคสุข และคณะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรในนามพรรคไทยรักไทย โดยใช้รูปภาพโฆษณาหาเสียงเป็นภาพคู่ประกอบด้วย รูปถ่ายหรือรูปภาพของพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคไทยรักไทยพร้อมสัญลักษณ์พรรคไทยรักไทย ขอสนับสนุน นายสตีพร นาคสุข เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ และเป็นไปโดยไม่สุจริต และเที่ยงธรรมเนื่องจากถูกรอบงำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและพรรคการเมือง

นอกจากนี้ พรรคไทยรักไทยยังได้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค คือ นายรณฤทธิ์ชัย คานเขต นายวิฑูรย์ วงษ์ไกร นายแพทย์สุทธิชัย จันทร์อารักษ์ และนายวิสันต์ เดชเสน ให้การสนับสนุนนายสตีพร นาคสุข เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสี่คนดังกล่าว ได้ปฏิบัติหน้าที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ เพราะใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทย ในการขึ้นป้ายดังกล่าวและนำผ้าห่มกันหนาวลักษณะใยสังเคราะห์ที่ นายสตีพร นาคสุข ขณะดำรงตำแหน่ง เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้ใช้งบประมาณจากภาษีอากรของประชาชนจำนวน หกล้านบาทเศษ จัดซื้อผ้าห่มกันหนาว จำนวน ๔๒,๐๐๐ ผืน แจกจ่ายให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตพื้นที่จังหวัดยโสธร ในระหว่างที่นายสตีพร นาคสุข และคณะหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร เพื่อหลีกเลี่ยงการกระทำ ผิดกฎหมายเลือกตั้ง โดยให้คนดังกล่าวดำเนินการแทน อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและวินิจฉัยว่า มติอนุญาตให้ นายสตีพร นาคสุข ผู้สมัคร นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรและคณะ สามารถนำสัญลักษณ์ และนโยบายพรรค ตลอดจน การใช้ชื่อ-สกุล และรูปถ่ายหรือรูปภาพของหัวหน้าพรรคที่ระบุตำแหน่งนายกรัฐมนตรี “อันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ” พร้อมลายมือชื่อ ไปเผยแพร่รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้เป็นมติดีที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่ง การปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ และการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ดำเนินการช่วยเหลือการเลือกตั้งในนามพรรคไทยรักไทย เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ ด้วย

ต่อมาวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๗ สมาชิกพรรคไทยรักไทยจำนวน ๓๓ คน ยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นผู้ร้องคดีนี้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งอนุญาตให้เข้าเป็นผู้ร้องร่วมตามขอ

พรรคไทยรักไทยผู้ถูกร้องชี้แจงสรุปความว่า การที่มติของพรรคไทยรักไทยที่อนุญาตให้ผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร นำสัญลักษณ์และนโยบายของพรรค รวมทั้งรูปของหัวหน้าพรรค รณรงค์หาเสียงเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และไม่มีถ้อยคำที่ขัดกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ และไม่ปรากฏว่าหัวหน้าพรรคและนายกรัฐมนตรีได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่แทรกแซงและครอบงำการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ทั้งไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งระดับท้องถิ่นว่าต้องไม่สังกัดพรรคการเมือง นอกจากนี้พรรคไทยรักไทยไม่เคยมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคไทยรักไทยคนใดช่วยนายสตีเฟน นาคสุข หาเสียงส่วนที่ผู้ร้องอ้างถึงเรื่องการแจกจ่ายผ้าห่มนั้น หากมีหลักฐานเพียงพอก็ชอบที่ร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ไม่ใช่เป็นเรื่องที่นำมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้ยกคำร้องของผู้ร้องเสีย

ความละเอียดของคำร้อง คำร้องเพิ่มเติมตลอดจนคำชี้แจงและชี้แจงเพิ่มเติม ปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยกลาง) แล้ว

#### **บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง**

“มาตรา ๔๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

“มาตรา ๒๘๔ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(๓) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (๑) และ (๒) ประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (๑) และ (๒) ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (๓) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้”

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ในเบื้องต้นว่า นายภูมิธรรม เวชยชัย รองเลขาธิการพรรคไทยรักไทย ดำเนินการแทน เลขาธิการพรรคไทยรักไทย มีหนังสือที่ ทรท. ๐๐๗๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ แจ้งเรื่องการอนุญาตให้ใช้สัญลักษณ์และนโยบายพรรคในการเลือกตั้งต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดยโสธร มีข้อความดังนี้ “อ้างถึงหนังสือฉบับที่ ๐๐๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จึงขอเรียนมาขอร้องท่านเพื่อแจ้งให้ทราบว่า การอนุญาตให้ นายสถิตพร นาคสุข ผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และคณะ สามารถนำสัญลักษณ์ และนโยบายพรรคฯ ไปเผยแพร่รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้นั้น ให้หมายรวมถึงการใช้ชื่อ - สกุล และรูปถ่ายหรือรูปภาพของหัวหน้าพรรคฯ ด้วย แต่ทั้งนี้ ให้ใช้ได้เท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และไม่นำไปก่อให้เกิดความเสียหายในประการใด ๆ ทั้งปวง ส่วนค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งฯ ถือเป็นภาระความรับผิดชอบของผู้สมัครฯ แต่ละท่าน ไม่เกี่ยวข้องกับพรรคฯ แต่ประการใดทั้งสิ้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ”

พรรคไทยรักไทย โดยนายวิจิต ปลั่งศรีสกุล ทนายความผู้ถูกร้องชี้แจงรับข้อเท็จจริงตามหนังสือ ฉบับดังกล่าว จึงฟังว่าพรรคไทยรักไทยได้มีมติหรือให้ความเห็นชอบตามความในหนังสือฉบับดังกล่าว และนายสถิตพร นาคสุข ได้นำรูปภาพ พันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคไทยรักไทย คู่กับภาพของนายสถิตพร นาคสุข ไปใช้หาเสียง เพื่อรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ซึ่งมีขึ้นในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๗

มีปัญหาต้องพิจารณาว่าการที่พรรคไทยรักไทยมีมติหรือให้ความเห็นชอบตามความในหนังสือดังกล่าว เป็นการขัดหรือแย้งกับหลักพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว คำว่า “หลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม ไม่มีบทนิยามไว้ที่ใดว่ามีความหมายอย่างไร แต่พออนุมานได้ว่ามีความหมายอย่างกว้างดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนด กฎเกณฑ์สำคัญใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ เพื่อธำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย และนำมา ซึ่งความผาสุกสิริสวัสดิ์พัฒนาชัยมงคล อเนกสุขผลสกตเกียรติยศสถาพร แก่อาณาประชาราษฎร์ทั่วสยามรัฐสีมา สมดังพระบรมราชปณิธานปรารถนาทุกประการ ดังที่ปรากฏตามคำปรารภในการประกาศ ใช้บังคับรัฐธรรมนูญ และตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญก็ได้มีบัญญัติกฎเกณฑ์สำคัญใช้เป็นหลักในการ

ปกครองประเทศไว้ในหมวดต่าง ๆ อย่างครบครัน รวมทั้งเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๔๒ ถึงมาตรา ๒๕๐ ตลอดจนการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา ๒๔๕ ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด หรือประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขใด ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุน ผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นแต่อย่างใด คงมีแต่บทบัญญัติเรื่องการเลือกตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ว่าหากมีหลักฐานควรเชื่อได้ว่าผู้ได้รับการเลือกตั้งท้องถิ่นใด กระทำการใดโดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเอง ได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวน และพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๗ ไม่ใช่หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจะพึงพิจารณาวินิจฉัย

ดังนั้น แม้จะฟังได้ว่า พรรคไทยรักไทยได้มีมติสนับสนุนนายสตีเฟน นาคสุข และสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทยให้การสนับสนุนนายสตีเฟน นาคสุข ในการเลือกตั้งเพื่อเป็น นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ตามคำร้องของผู้ร้องก็ตามก็ไม่เป็นเหตุถึงขนาดขัดหรือแย้งกับ หลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม ส่วนการสนับสนุนในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการสมควรหรือไม่เพียงใดเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ปัญหาอื่นนอกจากนี้ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุดังได้พิจารณามา จึงวินิจฉัยว่า ตามคำร้องของผู้ร้องไม่มีกรณีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ