

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๕/๒๕๔๗

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง สมาชิกพรรคไทยรักไทย จำนวน ๕๕ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคไทยรักไทย มีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

๑. นายประหยัด จันทพาล กับสมาชิกพรรคไทยรักไทย รวม ๕๕ คน (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของพรรคไทยรักไทย มีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ โดยกล่าวอ้างข้อเท็จจริงตามลำดับ ดังนี้

๑.๑ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรได้ประกาศให้มีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ระหว่างวันที่ ๕ - ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ โดยจัดให้มีการเลือกตั้ง ในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๗ พร้อมกันทั่วประเทศ เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖ เนื่องจากตามกฎหมายเลือกตั้งดังกล่าวและตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติหลักการของการเลือกตั้ง มิให้ผู้สมัคร ต้องสังกัดพรรคการเมือง มีเพียงการสังกัดกลุ่มต่าง ๆ หรือสมัครในนามอิสระเท่านั้น เพราะรัฐบาล ได้ดำเนินนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว รัฐบาลต้องให้ความอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการปกครองตนเองโดยควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้บังเกิด ความบริสุทธิ์ยุติธรรม แต่ปรากฏว่า “พรรคไทยรักไทย” กลับแสดงเจตนารมณ์และแนวทางของพรรค ต่อการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีมติสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีมติอนุญาตให้นายสถิตพร นาคสุข ผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรและคณะสามารถนำสัญลักษณ์ และนโยบายพรรค ตลอดจนการใช้ชื่อ - สกุล และรูปถ่ายหรือรูปภาพของหัวหน้าพรรคไปเผยแพร่บนธงรักษาเสียงเลือกตั้งได้

ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า เป็นมติที่แสดงเจตนารมณ์และแนวทางของพรรคไทยรักไทย ที่มาครอบงำการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มติที่ให้ดำเนินการดังกล่าวของพรรคไทยรักไทยไม่ชอบด้วยหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น เพราะมีเจตนารมณ์ที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น การที่พรรคไทยรักไทยดำเนินการส่งและสนับสนุนให้นายสถิตพร นาคสุข และคณะ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ในนามพรรคไทยรักไทย โดยใช้รูปภาพโฆษณาหาเสียงเป็นภาพคู่ประกอบด้วยรูปถ่ายหรือรูปภาพของพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคไทยรักไทย พร้อมสัญลักษณ์พรรคไทยรักไทยขอสนับสนุน นายสถิตพร นาคสุข เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และรูปภาพหรือรูปถ่ายของนายสถิตพร นาคสุข อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า พรรคไทยรักไทยมีเจตนารมณ์ที่เกิดจากมติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ เนื่องจากการใช้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหัวหน้าพรรคไทยรักไทย และเป็นผู้นำรัฐบาลมาสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นยอมทำให้การเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างดังกล่าวเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากถูกครอบงำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและพรรคการเมือง

๑.๒ ในการขึ้นป้ายโฆษณาหาเสียงดังกล่าวนี้ พรรคไทยรักไทย โดยนายสถิตพร นาคสุข ได้ขึ้นป้ายโฆษณาหาเสียงติดเต็มไปทั่วเขตเลือกตั้งพื้นที่จังหวัดยโสธร นอกจากนี้ พรรคไทยรักไทย ยังได้ดำเนินการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค คือ นายรณฤทธิ์ชัย กานเขต นายวิฑูรย์ วงษ์ไกร นายแพทย์สุทธิชัย จันทร์อารักษ์ และนายวิสันต์ เดชเสน ให้การสนับสนุนนายสถิตพร นาคสุข เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๔ คน ของพรรคไทยรักไทย ดังกล่าวได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ เพราะใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทย โดยการขึ้นป้ายดังกล่าวและโดยการนำผ้าห่มกันหนาวลักษณะใยสังเคราะห์ที่นายสถิตพร นาคสุข ขณะดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้ใช้งบประมาณจากภาษีอากรของประชาชน จำนวน ๖ ล้านบาทเศษ จัดซื้อผ้าห่มกันหนาว จำนวน ๔๒,๐๐๐ ผืน แจกจ่ายให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่จังหวัดยโสธรในระหว่างที่นายสถิตพร นาคสุข และคณะ หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร เพื่อหลีกเลี่ยงการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทย จำนวน ๔ คน

ดังกล่าวดำเนินการแทน อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๒. ศาลรัฐธรรมนูญได้แจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบและชี้แจง ผู้ถูกร้องอ้างว่า รายชื่อผู้ร้อง ๕๕ คน นั้น พบว่ามีได้เป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทย ๓ คน และมีผู้ร้องอีก ๑๓ คน ได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการพรรคไทยรักไทยขอถอนชื่อในคำร้อง ระหว่างนั้นได้มีสมาชิกพรรคไทยรักไทยอีกกลุ่มหนึ่งจำนวน ๓๓ คน ทำหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญขอร่วมเป็นผู้ร้องตามคำร้องแรก ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาให้รับคำร้องของสมาชิกพรรคไทยรักไทย จำนวน ๓๓ คน ดังกล่าวโดยถือเป็นผู้ร้องร่วมกับคำร้องแรก ดังนั้นจึงไม่มีปัญหาจำนวนผู้เข้าชื่อร้องไม่ครบจำนวนขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดไว้

๓. ผู้ถูกร้องชี้แจงโดยอ้างว่า มติคณะผู้บริหารพรรคไทยรักไทย เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ซึ่งเลขานุการพรรค นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ ได้มีหนังสือเวียนลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ แจ้งให้สมาชิกพรรคไทยรักไทยทราบ ๔ ข้อ คือ (๑) พรรคฯ ขอยืนยันเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ภายใต้กรอบแห่งบทบัญญัติของกฎหมายและหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (๒) สำหรับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่พรรคฯ สนับสนุนแก่ผู้สมัคร โดยอนุญาตให้ใช้สัญลักษณ์ หรือนโยบายของพรรคฯ ไปเผยแพร่หรือใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้เท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายและข้อบังคับพรรค ส่วนค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง ถือเป็นภาระความรับผิดชอบของผู้สมัครฯ แต่ละท่าน ไม่เกี่ยวข้องกับพรรคฯ แต่ประการใดทั้งสิ้น (๓) พรรคฯ ไม่อนุญาตและจะไม่ออกหนังสือรับรองให้ผู้ที่มิประวัติการกระทำผิดเกี่ยวกับการผลิตหรือการค้ายาเสพติดหรือผู้ที่อยู่ระหว่างการถูกยึดทรัพย์ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับ การผลิตหรือการค้ายาเสพติด หรือผู้มีอิทธิพลที่ทำความเดือดร้อนแก่ประชาชน ใช้สัญลักษณ์ หรือนโยบายของพรรคฯ ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (๔) ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องออกหนังสือรับรองสิทธิในการเป็นสมาชิก และสิทธิในการใช้สัญลักษณ์ หรือนโยบายของพรรคฯ เพื่อไปเผยแพร่หรือใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ตามข้อ ๒ ให้นายภูมิธรรม เวชยชัย รองเลขานุการพรรค หรือนายชานนท์ สุวสิน รองเลขานุการพรรค เป็นผู้ที่มีอำนาจลงนามในหนังสือรับรองดังกล่าวแทน เลขานุการพรรค และผู้ถูกร้องยังโต้แย้งว่า มติของคณะผู้บริหารพรรคทั้ง ๔ ข้อ ไม่ปรากฏว่ามีถ้อยคำใด ๆ ที่จะขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ ผู้ถูกร้องขอคัดค้านว่าไม่มีกฎหมายเลือกตั้งฉบับใด ระบุให้ผู้สมัคร

รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งท้องถิ่นต้องไม่สังกัดพรรคการเมือง ส่วนการที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคไทยรักไทยจำนวน ๔ คน ช่วยหาเสียงให้นายสตีเฟน นาคสุข นั้น มิใช่การกระทำ ในนามของพรรคและบุคคลทั้งสี่ที่ต้องรับผิดชอบตนเองหากกระทำการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งอาจถูกร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ มิใช่กรณีที่จะยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เป็นการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๔๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีมติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มีมติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๒๘ ในกรณีที่สมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคนเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่

ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐาน แห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับ ดังกล่าวนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

ผู้ร้องซึ่งประกอบด้วยสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๘ มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้มติ หรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม พิจารณาแล้วเห็นว่า ความหมายของหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุขนั้น รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าเป็นอย่างไร แต่ในพระบรมราชโองการ ดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีข้อความตอนหนึ่งว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ” ดังนั้น หลักการพื้นฐานแห่งการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญก็คือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ประกอบกับรายละเอียดบางเรื่องที่เกี่ยวข้องตามบทมาตรา เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาตามข้อเท็จจริงที่ผู้ร้องและผู้ถูกร้องอ้างและรับกันแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นมาตราใดห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกหรือสังกัดพรรคการเมือง หรือแสดง

ความผิดในพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งซึ่งการเป็นสมาชิกหรือสังกัดพรรคการเมืองหรือความผิดในพรรคการเมืองนั้น ในตัวของมันเองก็ได้ขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามนัยดังกล่าวข้างต้น ส่วนมติของผู้บริหารพรรคไทยรักไทยทั้ง ๔ ชื่อที่เลขากิจการพรรคฯ ได้มีหนังสือเวียนแจ้งให้สมาชิกพรรคทราบนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มิได้มีข้อใดที่จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคไทยรักไทย หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงประมุข โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อวินิจฉัยว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นอาจสังกัดพรรคการเมืองได้แล้ว การนำสัญลักษณ์และนโยบายพรรคฯ ไปประกอบป้ายโฆษณาหาเสียงก็ย่อมเป็นเรื่องสามารถกระทำได้

ส่วนพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคไทยรักไทยในการช่วยหาเสียงให้แก่ นายสตีพร นาคสุข นั้น มิใช่กรณีผู้ร้องมีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม ข้อเท็จจริงและผลจะเป็นประการใดไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของนายประหัยด์ จันทพาล กับพวกเสีย

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ