

## คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชาชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๕/๒๕๔๗

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

## เรื่อง สมาชิกพรรคไทยรักไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่ามติของพรรคไทยรักไทย มีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม

นายประหยัด จันทพาล กับพวก ผู้ร้อง ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทย รวม ๕๖ คน และสมาชิกพรรคไทยรักไทย อีก ๓๓ คน ผู้ร้องร่วม ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติพรรคไทยรักไทย ที่อนุญาตให้นำสัญลักษณ์ และนโยบายพรรคไทยรักไทย ไปเผยแพร่บนธงค์หาเสียงเลือกตั้ง เป็นมติที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรได้ประกาศให้มีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ระหว่างวันที่ ๙ - ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ โดยจัดให้มีการเลือกตั้ง ในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๗ พร้อมกันทั่วประเทศ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖ และตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖ เนื่องจากตามกฎหมายเลือกตั้งและรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติหลักการของการเลือกตั้ง มิให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง เพราะรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ รัฐบาลต้องให้ความอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเองโดยควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้บังเกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม แต่ปรากฏว่า พรรคไทยรักไทย ผู้ถูกร้องกลับมีมติสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีมติอนุญาตให้นายสถิพร นาคสุข ผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และคณะสามารถนำสัญลักษณ์ และนโยบายพรรค ตลอดจนใช้ชื่อ - สกุล และรูปถ่ายหรือรูปภาพของหัวหน้าพรรคไปเผยแพร่บนธงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยขึ้นป้ายโฆษณาหาเสียงติดเต็มไปทั่วเขตเลือกตั้งพื้นที่จังหวัดยโสธร ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า เป็นมติที่มาครอบงำการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

ไม่ชอบด้วยหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ทั้งผู้ถูกร้อง ยังดำเนินการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคอีก ๔ คน ให้การสนับสนุนนายสิทธิพร นาคสุข เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโยธธริกด้วย ทำให้การเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่ง การปกครองท้องถิ่น อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม ผู้ร้องและผู้ร้องร่วม จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้อง และคำร้องร่วมไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ดำเนินคำร้องและคำร้องร่วมให้ผู้ถูกร้องเพื่อชี้แจง และให้ร่วมพิจารณา วินิจฉัยเป็นคำร้องเดียวกัน

ผู้ถูกร้อง ชี้แจงและชี้แจงเพิ่มเติม สรุปว่า คณะกรรมการบริหารพรรค ไม่เคยส่งผู้ใดสมัคร รับเลือกตั้งในนามของพรรคผู้ถูกร้อง ส่วนนายสิทธิพร นาคสุข ผู้สมัครนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดโยธธริกนั้น ผู้ถูกร้องได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ยืนยันเจตนารมณ์ในการส่งเสริม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้กรอบแห่งบทบัญญัติ ของกฎหมาย และหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยอนุญาต ให้ผู้สมัครนำสัญลักษณ์ และนโยบายพรรค รวมทั้งรูปหัวหน้าพรรคไปรณรงค์หาเสียงได้ แต่ทั้งนี้ให้ ใช้ได้เท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มติของผู้ถูกร้องจึงไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐาน แห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ ทั้งไม่มี กฎหมายที่ระบุให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเลือกตั้งท้องถิ่นต้องไม่สังกัดพรรคการเมือง หรือห้ามพรรค การเมืองเข้ายุ่งเกี่ยวหรือสนับสนุนการเลือกตั้งท้องถิ่น แต่อย่างใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ผู้ถูกร้อง ๔ คน ผู้ถูกร้องไม่ได้มีมติให้ช่วยสนับสนุนผู้สมัคร การสนับสนุนของสมาชิกเป็นกิจกรรม ทางการเมืองและเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย ขอให้ยกคำร้อง

พิจารณาคำร้อง คำชี้แจง และเอกสารประกอบ ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีเพียงว่า มติของพรรคไทยรักไทย ที่อนุญาตให้นำสัญลักษณ์ และนโยบายพรรค ไปเผยแพร่รณรงค์หาเสียง เลือกตั้ง เป็นมติที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” วรรคสาม บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่าผิดหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าผิดหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้ผิดหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๘ ก็ได้บัญญัติในหลักการเช่นเดียวกันกับหลักการดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคนเห็นว่าผิดหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าผิดหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้ผิดหรือข้อบังคับดังกล่าวเป็นอันยกเลิกไป”

พิจารณาแล้ว การที่ผู้ร้องกล่าวอ้างตามคำร้องว่า การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น กฎหมายได้บัญญัติหลักการของการเลือกตั้ง มิให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง มีเพียงการสังกัดกลุ่มต่าง ๆ หรือสมัครในนามอิสระเท่านั้น เพื่อต้องการให้ความอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการปกครองตนเอง โดยควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้บังเกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม แต่ผู้ถูกร้องกลับมีมติที่แสดงเจตนารมณ์และแนวทางที่มาครอบงำการเลือกตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นั้น เห็นว่า หลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ ข้างต้นนั้น เป็นกรอบสำคัญที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดขึ้นเพื่อให้มีการจัดองค์กรภายในของพรรคการเมือง การดำเนินการของพรรคการเมือง และข้อบังคับหรือมติของพรรคการเมืองจำเป็นต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการนี้ อันเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงเจตจำนงในทางการเมือง หลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก ที่เคารพเสียงข้างน้อยโดยยึดถือหลักเสรีภาพและความเสมอภาค ซึ่งการที่นายสตีเฟน นาคสุข ผู้สมัคร นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร โดยผู้ถูกร้องอนุญาตให้นายสตีเฟน นาคสุข ผู้สมัครดังกล่าว นำสัญลักษณ์ และนโยบายพรรค รวมทั้งรูปหัวหน้าพรรคไปรณรงค์หาเสียงได้นั้น ก็ปรากฏจาก มติของพรรคผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ว่า ผู้ถูกร้อง ได้ยืนยันเจตนารมณ์ในการส่งเสริม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้กรอบแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย และหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งให้นำไปใช้ได้ทำที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายและไม่นำไปก่อให้เกิดความเสียหายในประการใด ๆ ด้วย ดังนั้นการเลือกตั้งนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ประชาชนในท้องถิ่นจึงมีสิทธิเสรีภาพ ในการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหากปรากฏการกระทำผิด การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง หรือประชาชนในเขตเลือกตั้ง ก็สามารถร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ตามกฎหมาย ซึ่งการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น นั้น พิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น หรือจากพระราชบัญญัติ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เห็นได้ว่า กฎหมายมิได้มีการบัญญัติให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งต้อง สังกัดพรรคการเมือง วัตถุประสงค์ก็เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น สามารถเข้ามาแข่งขันกันได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงจะลงสมัครในนามสังกัด

พรรคการเมืองหรือไม่ก็ได้ และแม้พรรคที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะเข้ามาสนับสนุนก็ไม่ถือเป็น การแทรกแซงการเลือกตั้ง และไม่กระทบความเป็นอิสระของท้องถิ่น ฉะนั้น การที่ผู้ถูกร้อง มีมติอนุญาต ให้นายสตีเฟน นาคสุข ผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร นำสัญลักษณ์ และนโยบายพรรคฯ ไปเผยแพร่รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง จึงไม่เป็นการทำให้การเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกครอบงำจากพรรคการเมือง ทั้งผู้ถูกร้อง และมติดังกล่าวก็ไม่ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น ต้องเสียสิทธิเสรีภาพในการเลือกผู้แทนของตน อันเป็นหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่อย่างไร

จึงวินิจฉัยว่า มติพรรคไทยรักไทยที่อนุญาตให้นำสัญลักษณ์ และนโยบายพรรคไปเผยแพร่ รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งตามคำร้อง เป็นมติที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม

นายศักดิ์ เตชชาชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ