

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๕/๒๕๔๗

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

เรื่อง สมาชิกพรรคไทยรักไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติการดำเนินกิจการของพรรคไทยรักไทย มีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

นายประหยัด จันทพาล กับสมาชิกไทยรักไทย รวม ๕๕ คน ได้ยื่นคำร้องให้พิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ในประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติการดำเนินกิจการของพรรคไทยรักไทย มีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องให้วินิจฉัยตามเอกสารต่าง ๆ ที่มี สรุปได้ความว่า

๑. ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัดโยธธ ได้ประกาศให้มีการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโยธธ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโยธธ ระหว่างวันที่ ๕ - ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ (ซึ่งเป็นการเลือกตั้งพร้อมกันทั่วประเทศ) เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖

๒. ผู้ร้องอ้างว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กฎหมายที่อ้างถึงข้างต้นมิได้กำหนดให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง มีเพียงสังกัดกลุ่มต่าง ๆ หรือสมัครในนามอิสระเท่านั้น เพราะรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า พรรคไทยรักไทย ได้มีมติสนับสนุนและอนุญาตให้นายสธิพร นาคสุข ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโยธธและคณะนำสัญลักษณ์และนโยบายพรรค ตลอดจนการใช้ชื่อ-สกุล และรูปถ่ายหรือรูปภาพ ของหัวหน้าพรรคซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ด้วยไปหาเสียงเลือกตั้ง ผู้ร้องเห็นว่าเป็นมติที่มีเจตนารมณ์ที่เกิดจากมติซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ และการที่ใช้ตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรีผู้นำรัฐบาลอันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นหัวหน้าพรรคไทยรักไทยและเป็นผู้นำรัฐบาล การสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทำให้การเลือกตั้งท้องถิ่น เป็นไปโดยไม่สุจริตเที่ยงธรรม

๓. นอกจากนี้พรรคไทยรักไทย ผู้ถูกร้องยังได้ดำเนินการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ พรรคไทยรักไทย รวม ๔ คน คือนายรณฤทธิ์ชัย กานเขต นายวิฑูรย์ วงษ์ไกร นายแพทย์สุทธิชัย จันทร์อารักษ์ และนายวิสันต์ เดชเสน ให้การสนับสนุน โดยมีหลักฐานเป็นภาพถ่ายป้ายโฆษณาและ การนำผ้าห่มกันหนาวที่นายสถิรพร นาคสุข จัดซื้อเมื่อดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไปแจกจ่ายแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ผู้ร้องเห็นว่าการกระทำดังกล่าวนี้ มีเจตนาหลีกเลี่ยงกฎหมาย เลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง ๔ คน ได้กระทำการที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและวินิจฉัยว่า การดำเนินการของพรรคไทยรักไทย ที่แสดงเจตนาารมณ์และแนวทางของพรรคต่อการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีมติสนับสนุน ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีมติอนุญาตให้นายสถิรพร นาคสุข ผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรและคณะ สามารถนำสัญลักษณ์ และนโยบายพรรค ตลอดจนการใช้ชื่อ-สกุล และรูปถ่ายหรือรูปภาพของหัวหน้าพรรคที่ระบุตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมลายมือชื่อไปเผยแพร่รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้ ถือว่าเป็นเจตนาารมณ์ ที่เกิดจากมติของพรรคที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๗ ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ปฏิบัติหรือดำเนินการช่วยเหลือการเลือกตั้งในนามพรรคไทยรักไทย เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ เช่นกัน

ศาลรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๗ มีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และให้พรรคไทยรักไทย ชี้แจงแก้ไขข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องชี้แจงว่า คณะกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย ไม่เคยส่งผู้ใดสมัครรับเลือกตั้ง ในนามพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนนายสถิรพร นาคสุข ผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร พรรคไทยรักไทย เคยมีมติเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ว่า พรรคไทยรักไทยขอยืนยันเจตนาารมณ์ในการส่งเสริมและ

สนับสนุนการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้กรอบแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย และหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และพรรคไทยรักไทย อนุญาตให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งนำสัตยาบัน และนโยบายพรรค รวมทั้งรูปหัวหน้าพรรคณรงค์หาเสียงได้ แต่ทั้งนี้ให้ใช้ได้เท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และไม่นำไปก่อให้เกิดความเสียหายใด ๆ หากการเลือกตั้งมีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและยุติธรรม ผู้สมัครในเขตเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็สามารถร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตามกฎหมาย

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะ และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีมติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มีมติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม

ของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคนเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับดังกล่าวนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม รวม ๒ ประเด็นคือ

ประเด็นที่หนึ่ง การที่พรรคไทยรักไทยมีมติอนุญาตให้นำสัญลักษณ์ และนโยบายพรรค ตลอดจนการใช้ชื่อ - สกุล และรูปถ่ายของหัวหน้าพรรคที่ระบุตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมลายมือชื่อไปเผยแพร่รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้ เป็นมติที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม หรือไม่

ประเด็นที่สอง การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้ปฏิบัติหรือดำเนินการช่วยเหลือการเลือกตั้งในนามพรรคไทยรักไทย เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม คือ ประเด็นที่หนึ่ง สำหรับประเด็นที่สองไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม เป็นกรณีขอให้วินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขอให้วินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้นในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

สำหรับข้อกล่าวหาในประเด็นที่หนึ่งที่มีมติของพรรคไทยรักไทยอนุญาตให้นำสัญลักษณ์หรือนโยบายพรรคตลอดจนการใช้ชื่อ - สกุล และรูปถ่ายของหัวหน้าพรรคที่ระบุตำแหน่งนายกรัฐมนตรีพร้อมลายมือชื่อไปเผยแพร่รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง นั้น พิจารณาจากคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น กฎหมายมิได้มีการบัญญัติให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ก็เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนไม่ว่าจะเป็นสมาชิกพรรคหรือไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค มีโอกาสเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศในรูปแบบต่าง ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (ปัจจุบัน คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) เพื่อที่จะเป็นรากฐานของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งให้ทุกคนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ดังนั้นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจะลงสมัครในนามสังกัดพรรคหรือไม่สังกัดพรรคก็ได้ จึงถือว่าไม่เป็นการแทรกแซงการเลือกตั้งและไม่กระทบถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นต่าง ๆ มีสิทธิที่จะเลือกบุคคลใดหรือคณะบุคคลใดเข้าทำหน้าที่เป็นตัวแทนของตนในการเข้าไปเป็นผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ๆ แทนพวกตนได้ ดังนั้น การที่พรรคไทยรักไทย มีมติอนุญาตให้นายสตีเฟน นาคสุข ผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรและคณะที่สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรใช้สัญลักษณ์หรือนโยบายพรรค ตลอดจนการใช้ชื่อ - สกุล และรูปถ่ายหรือภาพถ่าย ของหัวหน้าพรรคที่ระบุตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมทั้งลายมือชื่อไปเผยแพร่รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้ เท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงมิได้ทำให้การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกครอบงำทางการเมือง ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มติของพรรคไทยรักไทยที่อนุญาตให้นำสัญลักษณ์ และนโยบายพรรคไปเผยแพร่รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เป็นมติที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม

นายอภิรักษ์ จันทนกุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ