

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๖/๒๕๕๖

วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่าขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ (กรณีหัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าของนายทะเบียนพรรคการเมือง)

หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่ายื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าของนายทะเบียนพรรคการเมือง สรุปข้อเท็จจริงจากคำร้องและเอกสารประกอบ ดังนี้

พรรคชีวิตที่ดีกว่าได้รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคชีวิตที่ดีกว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ พรรคได้จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ โดยที่ประชุมใหญ่เห็นชอบให้มีการแก้ไขข้อบังคับพรรค ซึ่งพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามหนังสือที่ พชก. ๐๗๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ ตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓

เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕ พรรคชีวิตที่ดีกว่าได้รับหนังสือแจ้งจากนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต (ทบพ) ๐๔๐๑/๒๖๓๖ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๕ เรื่อง การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ซึ่งมีรายละเอียดสรุปว่า

ตามที่พรรคชีวิตที่ดีกว่าแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า และต่อมาได้มีหนังสือชี้แจงกรณีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า เพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาดำเนินการตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองได้พิจารณาแล้ว สั่งให้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า บางส่วน และไม่ตอบรับในบางส่วน โดยข้อบังคับที่ตอบรับ คือ ข้อ ๕ ข้อ ๑๕ ข้อ ๒๐ วรรคหนึ่ง ข้อ ๒๘ ข้อ ๓๑ ข้อ ๓๕ ข้อ ๔๒ ข้อ ๔๗ และข้อ ๕๕ และได้จัดตั้งประกาศดังกล่าวไปให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ตามนัยมาตรา ๓๓

พรรคสี่ และมาตรา ๑๘ แล้ว สำหรับข้อบังคับที่ไม่ตอบรับ คือ ข้อ ๒๐ พรรคสอง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๘ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ ที่พรรคชีวิตที่ดีกว่าชี้แจงว่า คำนึงถึงการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ไม่ขัดกับหลักกฎหมายโดยไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต และหากเกิดปัญหาขึ้น พรรคก็จะหาทางแก้ไขต่อไป ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มุ่งเน้นการบริหารงานเฉพาะหน้าไม่มีการเตรียมการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้และเมื่อพิจารณาเนื้อหาเห็นว่า อาจจะไม่สอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับพรรคเดิมในข้ออื่นจึงได้พิจารณาว่าอาจมีปัญหาคอขวดกฎหมายและการปฏิบัติ และข้อบังคับพรรคเดิมก็สามารถใช้ประโยชน์ได้แม้ว่าจะไม่มีการแก้ไขข้อบังคับพรรคดังกล่าว

การไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคดังกล่าว นายทะเบียนได้ให้เหตุผลประกอบ ดังนี้

๑. การยกเลิกข้อ ๒๐ พรรคสอง (๑๐) ที่กำหนดว่า “กรรมการบริหารพรรคว่างลงสอง ในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด ให้ถือว่ากรรมการบริหารพรรคที่เหลือสิ้นสภาพลงด้วย เมื่อกรรมการบริหารพรรคว่างลงตาม (๑) - (๓) ให้หัวหน้าพรรคแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคที่เหมาะสมให้ทำหน้าที่แทน แต่ถ้าตำแหน่งที่ว่างนั้นเป็นตำแหน่งหัวหน้าพรรค ให้รองหัวหน้าพรรค ลำดับต้นทำหน้าที่แทน” อาจจะทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีตำแหน่งไม่ครบตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหากยกเลิกความในข้อนี้ออกอาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติ

๒. ข้อ ๒๗ เพื่อให้หัวหน้าพรรคมีอำนาจในการพิจารณาจัดตั้งสาขาพรรคซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคตามข้อ ๒๑ (๘) ที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจในการจัดตั้งสาขาพรรค และการตั้งกรรมการสาขาพรรคจะขัดกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ (๕) ที่กำหนดให้เลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค

๓. ข้อ ๒๘ ที่ให้ตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคไม่อาจกระทำได้ เพราะขัดกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้เลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค และไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่ององค์ประชุมการเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค

๔. ข้อ ๔๐ เกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค ซึ่งพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าว ๒ ครั้ง แล้ว จากจำนวน ๑๐๐ คน เป็น ๓๐ คน ในครั้งนี้เปลี่ยนแปลงเป็น ๒๕ คน ซึ่งมีมติของที่ประชุมใหญ่พรรคมีความสำคัญที่คณะกรรมการบริหารพรรคต้องปฏิบัติ ตามนัยมาตรา ๒๐ และการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค ฯลฯ ให้กระทำในที่ประชุมใหญ่พรรค ตามนัยมาตรา ๒๕ เมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกพรรคที่มีจำนวน ๕,๒๐๓ คน มีสาขาพรรค ๑๖ สาขา แต่การประชุมใหญ่พรรค ให้มีองค์ประชุมเพียง ๒๕ คน เห็นว่า การแก้ไขข้อบังคับพรรคดังกล่าวควรเปิดโอกาสให้สมาชิก

พรรคเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด อย่างน้อยก็เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งจะสอดคล้องกับการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย

๕. ข้อ ๔๔ เกี่ยวกับการประชุมใหญ่สาขาพรรค ที่ใช้ข้อความว่า “คณะกรรมการสาขาพรรค ควรจัดประชุมใหญ่สาขาพรรคปีละครั้ง” เห็นว่าการใช้ถ้อยคำลักษณะนี้เป็นการไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน และสภาพบังคับ ซึ่งหากมีเรื่องเร่งด่วนเรื่องสำคัญที่สมาชิกเห็นว่าต้องให้ที่ประชุมใหญ่ของสาขาพรรค พิจารณาก็ไม่อาจทำได้ ประกอบกับการประชุมใหญ่เป็นเรื่องสำคัญของการดำเนินกิจการของพรรคและ สาขาพรรคหากไม่มีการกำหนดช่องทางให้กรรมการสาขาพรรคหรือสมาชิกพรรคสามารถที่แสดงสิทธิ ในการเข้าชื่อเพื่อขอเปิดการประชุมอาจเป็นการตัดสิทธิของกรรมการสาขาพรรคและสมาชิกพรรค อันเป็นเรื่องสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งข้อบังคับฉบับเดิมได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ชัดเจน อยู่แล้ว

๖. ข้อ ๔๕ เกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรค ซึ่งพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงแล้ว ๒ ครั้ง จากจำนวน ๓๐ คน เป็น ๑๕ คน ในครั้งนี้เปลี่ยนแปลงเป็นไม่ควรน้อยกว่า ๕ คน ซึ่งจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรคมีจำนวนมากกว่าจำนวนคณะกรรมการสาขา พรรคตามมาตรา ๓๑ เพียง ๒ คน และการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคข้อ ๒๕ และข้อ ๔๕ อาจไม่ สอดคล้องกันเนื่องจากข้อ ๒๕ กำหนดให้องค์ประชุมไม่ควรน้อยกว่า ๗ คน แต่ข้อ ๔๕ กำหนดว่า ไม่ควรน้อยกว่า ๕ คน ทั้งที่เป็นการประชุมใหญ่สาขาพรรคเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ควรเปิดโอกาสให้ สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด อย่างน้อยก็เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการ สาขาพรรคจากสมาชิกพรรคที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรค ซึ่งจะสอดคล้องกับการส่งเสริม การปกครองระบอบประชาธิปไตย

พรรคชีวิตที่ดีกว่า เห็นว่า เหตุผลของการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลง แก้ไขข้อบังคับพรรค นั้น มิได้นำมาตรา ๓๓ ที่ให้นำมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลมซึ่งความใน มาตรา ๑๔ (๒) บัญญัติให้ข้อบังคับพรรคต้องไม่ขัดต่อมาตรา ๑๐ มาเป็นแนวการพิจารณาแต่อย่างใด โดยพรรคชีวิตที่ดีกว่ายืนยันว่า ข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า มิได้ขัดต่อมาตรา ๑๐ ดังนั้น นายทะเบียน ย่อมไม่มีอำนาจที่จะไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับดังกล่าว

นอกจากนี้ นายทะเบียนใช้เวลาในการตรวจสอบพิจารณาการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิต ที่ดีกว่าเป็นเวลาเกือบ ๔ เดือนนั้น เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๔ วรรคสี่ บัญญัติว่า “... นายทะเบียนแจ้งการไม่รับ การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับเป็นหนังสือพร้อมเหตุผล...ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับ

คำขอ...” และการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งให้พรรคชีวิตที่ดีกว่าชี้แจงเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ ก็ไม่เป็นเหตุให้นายทะเบียนมีอำนาจขยายเวลาที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายออกไปได้ จึงเห็นว่า นายทะเบียนฝ่าฝืนและละเลยต่อกฎหมาย

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ รับคำร้องไว้ดำเนินการ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้ พิจารณาวินิจฉัยต่อไป พร้อมทั้งแจ้งหัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่าทราบ และส่งสำเนาคำร้องและเอกสาร ประกอบให้นายทะเบียนพรรคการเมืองชี้แจงข้อกล่าวหา

หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่า ได้มีคำร้องเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ พรรคชีวิตที่ดีกว่าได้จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๕ โดยที่ประชุมใหญ่ได้เลือกนายสมยศ แทนศิลา กรรมการบริหารพรรคเป็นรองเลขาธิการพรรค และนายชิน มุลนาค เป็นโฆษกพรรคแทนตำแหน่งที่ว่างตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค การเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ พรรคชีวิตที่ดีกว่าได้รับ หนังสือของนายทะเบียนพรรคการเมือง แจ้งว่าได้ตรวจสอบเอกสารการแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการ บริหารพรรคแล้ว พบว่าพรรคชีวิตที่ดีกว่าจัดส่งเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้อง จึงอาศัยอำนาจตามพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ ให้จัดส่งเอกสารเพิ่มเติม คือ หนังสือเชิญประชุมใหญ่พรรค สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค ลายมือชื่อผู้เข้า ร่วมประชุม และหนังสือเชิญประชุมในคราวประชุมครั้งที่มิมมติให้เรียกประชุมใหญ่พรรค พร้อมรับรอง สำเนาถูกต้อง ทั้งนี้ ให้จัดส่งไปให้นายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่า ได้รับหนังสือพรรคชีวิตที่ดีกว่าเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๓ วรรคสอง บัญญัติให้นำมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลมซึ่งมาตรา ๑๔ วรรคสองและ วรรคสาม ให้นายทะเบียนตรวจสอบ ทั้งเห็นว่าถูกต้อง หรือไม่เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติก็ให้แจ้งเป็น หนังสือให้ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ พรรคชีวิตที่ดีกว่า เห็นว่า นายทะเบียนปล่อยเวลา ล่วงเลยไปแล้วจึงมีหนังสือแจ้งว่า เอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วน ทั้งที่เอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารที่ไม่ เกี่ยวข้องกับมาตรา ๑๔ (๔) กำหนดให้นายทะเบียนพิจารณาตรวจสอบ จึงเห็นว่า การอ้างโดยอาศัย อำนาจตามมาตรา ๗ เป็นการบังคับให้พรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามคำสั่ง หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะมี บทลงโทษตามมาตรา ๗๔ คือ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท ซึ่งเป็นเรื่องไม่สมควร เพราะทำให้ กฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์ เนื่องจากการใช้อำนาจตามมาตรา ๗ นั้นต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคง ของรัฐ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมือง

พรรคชีวิตที่ดีกว่าจึงเห็นว่า นายทะเบียนมิได้ยึดกฎหมายที่ให้พิจารณาตรวจสอบการเปลี่ยนแปลง
กรรมการภายในเวลาที่กำหนด คือ สามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า สมควรรับคำร้องเพิ่มเติมนี้ไว้ดำเนินการ และรับไว้พิจารณาต่อไป
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๓ ประกอบ
มาตรา ๑๗ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว มีมติเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ไม่รับคำร้องเพิ่มเติม
ไว้พิจารณา โดยเหตุผลว่า ตามนัยมาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญฯ ผู้ร้องจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ต่อเมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำสั่ง
ไม่รับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคแล้ว หากผู้ร้องไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายทะเบียน จึงจะใช้
สิทธิโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งตามข้อเท็จจริงตามคำร้องเพิ่มเติมและ
เอกสารประกอบปรากฏข้อเท็จจริงว่าอยู่ในระหว่างการตรวจสอบของนายทะเบียนพรรคการเมือง
ตามมาตรา ๑๔ และไม่ปรากฏว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำสั่งไม่รับการเปลี่ยนแปลงกรรมการ
บริหารพรรคดังกล่าว ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้องเพิ่มเติมดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัย
ชี้ขาดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๗

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา ในวันที่ ๕ มิถุนายน
๒๕๔๕ และได้พิจารณาคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้วมีคำสั่งให้รับเข้าไว้ในสำนวนเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน
๒๕๔๖

พรรคชีวิตที่ดีกว่า ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดดังนี้

(๑) นายทะเบียนพรรคการเมือง มีอำนาจไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง
ที่ไม่ขัดมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยที่
พรรคการเมืองปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายแล้วได้หรือไม่

(๒) นายทะเบียนพรรคการเมือง มีอำนาจขยายเวลาที่นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องปฏิบัติ
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ในแต่ละมาตราโดยมิได้มี
บทบัญญัติให้อำนาจขยายเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ถือปฏิบัติเอาไว้ ได้หรือไม่

(๓) การให้พรรคการเมืองชี้แจงจะเป็นเหตุให้นายทะเบียนมีอำนาจขยายเวลาฟังปฏิบัติตามกฎหมาย
ออกไป ได้หรือไม่

จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตอบรับการเปลี่ยนแปลง
ข้อบังคับพรรคฯ ในส่วนที่ยังไม่ตอบรับ คือ ข้อ ๒๐ วรรคสอง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๕ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และ
ข้อ ๔๕

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า คำสั่งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ของนายทะเบียนพรรคการเมือง เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่พรรคชีวิตที่ดีกว่าขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นกรณีที่หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคที่ดีกว่าของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ โดยมาตรา ๓๓ วรรคสอง บัญญัติให้นำมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และโดยที่มาตรา ๑๔ (๒) บัญญัติว่า “นโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองมีลักษณะไม่ขัดต่อมาตรา ๑๐” และมาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องมีนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองซึ่งต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติหรือศาสนาระหว่างชนในชาติไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ”

ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาเป็นเบื้องต้นว่า เหตุผลที่นายทะเบียนไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๘ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ เป็นไปโดยชอบด้วยเหตุผลตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่

ประเด็นที่ ๑ การยกเลิกข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) ที่กำหนดว่า “กรรมการบริหารพรรคว่างลงสองในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมดให้ถือว่ากรรมการบริหารพรรคที่เหลือสิ้นสภาพลงด้วย เมื่อกรรมการบริหารพรรคว่างลงตาม (๑) - (๗) ให้หัวหน้าพรรคแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคที่เหมาะสมให้ทำหน้าที่แทน แต่ถ้าตำแหน่งที่ว่างนั้นเป็นตำแหน่งหัวหน้าพรรค ให้รองหัวหน้าพรรคลำดับต้นทำหน้าที่แทน”

พิจารณาแล้ว นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับดังกล่าว โดยเหตุผลว่า อาจจะทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีตำแหน่งไม่ครบตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหากยกเลิกความข้อนี้้ออก อาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยกำหนดให้ต้องมีอย่างน้อย ๗ คน และถึงแม้ว่าพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารพรรคไว้ในข้อ ๑๘ โดยให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แล้วก็ตามก็อาจจะ

ทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีตำแหน่งไม่ครบตามมาตรา ๑๒ ได้ จึงเห็นว่าการที่พรรคชีวิตที่ดีกว่า ขอยกเลิกข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) นั้น ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๐ เพราะจะทำให้กรรมการบริหาร มีจำนวนไม่ครบ และไม่สามารถบริหารกิจการของพรรคเพื่อประโยชน์ของสมาชิกและประชาชนทั่วไปได้ ดังนั้น การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) นั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ แล้ว

ประเด็นที่ ๒ ข้อ ๒๗ เปลี่ยนจากข้อบังคับพรรคเดิมที่ว่า “การตั้งสาขาพรรคในท้องถิ่นหรือ เขตเลือกตั้งใด ให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจจัดตั้งขึ้นตามที่เห็นสมควรให้ดำเนินการเลือกตั้ง กรรมการสาขาพรรคให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน เมื่อตั้งสาขาพรรคควรมีสมาชิกใหม่ไม่น้อยกว่า สิบห้าคน” เป็นข้อความใหม่ว่า “การตั้งสาขาพรรคในเขตเลือกตั้งใดให้คณะกรรมการพรรคหรือ หัวหน้าพรรคพิจารณาจัดตั้งขึ้นตามที่เห็นสมควร เมื่ออนุมัติแล้วให้พรรคตั้งกรรมการสาขาพรรคโดยเร็ว”

นายทะเบียนพรรคการเมืองให้เหตุผลในการไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับดังกล่าวว่า เพื่อให้หัวหน้าพรรคมีอำนาจในการจัดตั้งสาขาพรรค จึงอาจไม่สอดคล้องกับอำนาจของคณะกรรมการ บริหารพรรคตามข้อ ๒๑ (๘) ที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจในการจัดตั้งสาขาพรรค และการตั้งกรรมการสาขาพรรคจะขัดกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ (๕) ที่กำหนดให้เลือกตั้งกรรมการ สาขาพรรค

พิจารณาแล้ว การที่พรรคชีวิตที่ดีกว่าเปลี่ยนแปลงข้อบังคับข้อ ๒๗ ที่ให้อำนาจหัวหน้าพรรค มีอำนาจพิจารณาจัดตั้งสาขาพรรคในเขตเลือกตั้งขัดต่อข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๒๒ (๑) ที่มีได้ให้อำนาจ หน้าที่แก่หัวหน้าพรรคในการพิจารณาจัดตั้งสาขาพรรคในเขตเลือกตั้ง จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ดุลพินิจของนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ แล้ว

ประเด็นที่ ๓ ข้อ ๒๕ เปลี่ยนจากข้อบังคับพรรคเดิมที่ว่า “ให้เลือกตั้งคณะกรรมการสาขา พรรคในที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคนั้น โดยเลือกประธานสาขาพรรคก่อนแล้วเลือกตำแหน่งต่อมาตามลำดับ การเสนอชื่อสมาชิกเข้ารับการเลือกตั้งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าห้าคน ผู้รับรองและผู้ใช้สิทธิ เลือกตั้งต้องอยู่ในที่ประชุมสาขาพรรค เมื่อเลือกตั้งได้คณะกรรมการสาขาพรรคแล้ว ให้หัวหน้าพรรค แจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในสิบห้าวัน” เป็นข้อความใหม่ว่า “ให้เลือกหรือตั้ง คณะกรรมการสาขาพรรคตามข้อ ๒๘ กรณีประชุมเลือกตั้งองค์ประชุมไม่ควรน้อยกว่าเจ็ดคน”

นายทะเบียนพรรคการเมืองให้เหตุผลในการไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับว่าทำให้ตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคไม่อาจกระทำได้เพราะขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดว่าข้อบังคับพรรคการเมืองต้องมีรายการ (๕) แผนและกำหนดเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรค อำนาจหน้าที่ การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุด และการออกจากตำแหน่งของกรรมการสาขาพรรคการเมืองและอำนาจหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมืองประการหนึ่ง และการกำหนดให้มีองค์ประชุมในการเลือกตั้งไม่ควรน้อยกว่า ๗ คน อาจจะมีจำนวนเท่ากับจำนวนคณะกรรมการสาขาพรรคตามข้อ ๒๘ ซึ่งให้ผู้ได้รับเลือกตั้งและผู้เข้าร่วมประชุมมีจำนวนเท่ากัน จึงไม่ชอบด้วยหลักการเลือกตั้ง

พิจารณาแล้ว ข้อบังคับพรรคข้อ ๒๕ ดังที่แก้ไขใหม่แม้จะเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ที่บัญญัติให้ข้อบังคับพรรคการเมืองต้องมีรายการตาม (๕) ที่บัญญัติว่า “แผนและกำหนดเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง อำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุด และการออกจากตำแหน่งของกรรมการสาขาพรรคการเมือง และอำนาจหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมือง” ก็ตาม แต่การกำหนด “ให้เลือกหรือตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคตามข้อ ๒๘ กรณีประชุมเลือกตั้งองค์ประชุมไม่ควรน้อยกว่าเจ็ดคน” ทำให้จำนวนคณะกรรมการสาขาพรรคตามข้อ ๒๘ ผู้เข้าร่วมประชุมและผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากัน ซึ่งไม่เป็นการสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงเป็นไปตามมาตรา ๓๓

ประเด็นที่ ๔ ข้อ ๔๐ เกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค ซึ่งพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าว ๒ ครั้งแล้ว จากจำนวน ๑๐๐ คน เป็น ๓๐ คน ในครั้งนี้เปลี่ยนแปลงเป็น ๒๕ คน ซึ่งมติของที่ประชุมใหญ่พรรคมีความสำคัญที่คณะกรรมการบริหารพรรคต้องปฏิบัติตามนัยมาตรา ๒๐ และเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค ฯลฯ ให้กระทำในที่ประชุมใหญ่พรรคตามนัยมาตรา ๒๕ เมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกพรรคที่มีจำนวน ๕,๒๐๓ คน มีสาขาพรรค ๑๖ สาขา แต่การประชุมใหญ่พรรคให้มีองค์ประชุมเพียง ๒๕ คน

นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่า การแก้ไขข้อบังคับพรรคดังกล่าวควรเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดอย่างน้อยก็เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งจะสอดคล้องกับการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย

พิจารณาแล้ว แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้มีการกำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่หรือองค์ประชุมใหญ่ไว้แน่นอนโดยปล่อยให้ปฏิบัติตามข้อบังคับพรรค แต่จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคการเมืองก็เป็นการสะท้อนถึงสภาพของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยว่าบริหารโดยกรรมการบริหารที่ยอมให้สมาชิกมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด หากลดจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมลงเรื่อยๆ ย่อมอาจจะส่งผลต่อการพัฒนาการเมืองระบบประชาธิปไตยได้ จึงเห็นว่าข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๔๐ ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๔๐ จึงเป็นไปตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว

ประเด็นที่ ๕ ข้อ ๔๔ เกี่ยวกับการประชุมใหญ่สาขาพรรค ที่ใช้คำว่า “คณะกรรมการสาขาพรรคควรจัดประชุมใหญ่สาขาพรรคปีละครั้ง”

นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่า การใช้ถ้อยคำลักษณะนี้เป็นการไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและสภาพบังคับ ซึ่งหากมีเรื่องเร่งด่วนเรื่องสำคัญที่สมาชิกเห็นว่าต้องให้ที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคพิจารณาก็ไม่อาจทำได้ประกอบกับการประชุมใหญ่เป็นเรื่องสำคัญของการดำเนินกิจการของพรรคและสาขาพรรค หากไม่มีการกำหนดช่องทางให้กรรมการสาขาพรรคหรือสมาชิกพรรคสามารถที่แสดงสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อขอเปิดประชุม อาจเป็นการตัดสิทธิของกรรมการสาขาพรรคและสมาชิกพรรคอันเป็นเรื่องสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งข้อบังคับเดิมได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ชัดเจนอยู่แล้ว

พิจารณาแล้ว การประชุมใหญ่สาขาพรรคเป็นเรื่องสำคัญของการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมือง เพราะไม่เพียงจะสะท้อนถึงการดำเนินงานของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยแต่ยังเป็นการกำหนดทิศทางของพรรคการเมืองนั้นว่าจะดำเนินการไปในทิศทางใดอีกด้วย ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพรรคการเมืองและการดำเนินการของพรรคการเมืองที่สามารถตรวจสอบได้โดยประชาชนและสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น ดังนั้น จึงเห็นว่าข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๔๔ ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และเห็นว่าการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๔๔ ชอบด้วยมาตรา ๓๓ แล้ว

ประเด็นที่ ๖ ข้อ ๔๕ เกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรค ซึ่งพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงแล้ว ๒ ครั้ง จากจำนวน ๓๐ คน เป็น ๑๕ คน ในครั้งนี้เปลี่ยนแปลงเป็นไม่ควรน้อยกว่า ๕ คน ซึ่งจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรคมีจำนวนมากกว่าจำนวนคณะกรรมการ

สาขาพรรคตามมาตรา ๓๑ เพียง ๒ คน และการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค ข้อ ๒๕ และข้อ ๔๕ อาจไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากข้อ ๒๕ กำหนดให้องค์ประชุมไม่ควรน้อยกว่า ๗ คน แต่ข้อ ๔๕ กำหนดว่าที่ประชุมใหญ่ไม่ควรน้อยกว่า ๕ คน ทั้งที่เป็นการประชุมใหญ่สาขาพรรคเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด อย่างน้อยก็เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสาขาพรรคจากสมาชิกพรรคที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรค ซึ่งจะสอดคล้องกับการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อบังคับพรรคที่ ๔๕ ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และเห็นว่าการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๔๕ ชอบด้วยตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุผลที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยกขึ้นอ้างในการไม่ตอบรับข้อบังคับที่พรรคมีแก้ไขทั้ง ๖ ประเด็น มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มากกว่าเหตุผลของพรรคชีวิตที่ดีกว่า เพราะการที่นายทะเบียนไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงทั้ง ๖ ประเด็นนั้น มีเจตนาที่จะส่งเสริมการบริหารภายในพรรคชีวิตที่ดีกว่าให้สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการบริหารงานของพรรคและหลักการของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า จึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๓๓ แล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คำสั่งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๒๐ วรรคสอง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๕ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ ของนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๓ แล้ว

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ