

## คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๖/๒๕๕๖

วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่าขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ (กรณีหัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าของนายทะเบียนพรรคการเมือง)

หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่ายื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าของนายทะเบียนพรรคการเมือง สรุปว่า พรรคชีวิตที่ดีกว่าได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคชีวิตที่ดีกว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ พรรคได้จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ โดยที่ประชุมใหญ่เห็นชอบให้มีการแก้ไขข้อบังคับพรรค ซึ่งพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามหนังสือที่ พชก. ๐๗๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ ตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้พิจารณาแล้วสั่งให้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าบางส่วน และไม่ตอบรับในบางส่วน โดยข้อบังคับที่ตอบรับ คือ ข้อ ๕ ข้อ ๑๕ ข้อ ๒๐ วรรคหนึ่ง ข้อ ๒๘ ข้อ ๓๑ ข้อ ๓๕ ข้อ ๔๒ ข้อ ๔๗ และข้อ ๕๕ และได้จัดส่งประกาศดังกล่าวไปให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ตามนัยมาตรา ๓๓ วรรคสี่ และมาตรา ๑๘ แล้ว สำหรับข้อบังคับที่ไม่ตอบรับ คือ ข้อ ๒๐ วรรคสอง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๙ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕

การไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคดังกล่าว นายทะเบียนได้ให้เหตุผลประกอบ ดังนี้

(๑) การยกเลิกข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) ที่กำหนดว่า “กรรมการบริหารพรรคว่างลงสองในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด ให้ถือว่ากรรมการบริหารพรรคที่เหลือสิ้นสภาพลงด้วยเมื่อกรรมการบริหารพรรคว่างลงตาม (๑) - (๓) ให้หัวหน้าพรรคแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคที่เหมาะสม

ให้ทำหน้าที่แทน แต่ถ้าตำแหน่งที่ว่างนั้นเป็นตำแหน่งหัวหน้าพรรคให้รองหัวหน้าพรรคลำดับต้นทำหน้าที่แทน” อาจจะทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีตำแหน่งไม่ครบตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหากยกเลิกความในข้อนี้้ออกอาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติ

(๒) ข้อ ๒๗ เพื่อให้หัวหน้าพรรคมีอำนาจในการพิจารณาจัดตั้งสาขาพรรค ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคตามข้อ ๒๑ (๘) ที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจในการจัดตั้งสาขาพรรค และการตั้งกรรมการสาขาพรรคจะขัดกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ (๕) ที่กำหนดให้เลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค

(๓) ข้อ ๒๕ 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 ซึ่งมติของที่ประชุมใหญ่พรรคมีความสำคัญที่คณะกรรมการบริหารพรรคต้องปฏิบัติตามนัยมาตรา ๒๐ และการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค ฯลฯ ให้กระทำในที่ประชุมใหญ่พรรค ตามนัยมาตรา ๒๕ เมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกพรรคที่มีจำนวน ๕,๒๐๓ คน มีสาขาพรรค ๑๖ สาขา แต่การประชุมใหญ่พรรค ให้มีองค์ประชุมเพียง ๒๕ คน เห็นว่า การแก้ไขข้อบังคับพรรคดังกล่าว ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด อย่างน้อยก็เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารพรรคซึ่งจะสอดคล้องกับการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย

(๕) ข้อ ๔๔ เกี่ยวกับการประชุมใหญ่สาขาพรรค ที่ใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการสาขาพรรค ควรจัดประชุมใหญ่สาขาพรรคปีละครั้ง” เห็นว่าการใช้ถ้อยคำลักษณะนี้เป็นการไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน และไม่มีสภาพบังคับ ซึ่งหากมีเรื่องเร่งด่วนเรื่องสำคัญที่สมาชิกเห็นว่าต้องให้ที่ประชุมใหญ่ของสาขาพรรคพิจารณาก็ไม่อาจทำได้ ประกอบกับการประชุมใหญ่เป็นเรื่องสำคัญของการดำเนินกิจการของพรรคและสาขาพรรค หากไม่มีการกำหนดช่องทางให้กรรมการสาขาพรรคหรือสมาชิกพรรคสามารถแสดงสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อขอเปิดการประชุมอาจเป็นการตัดสิทธิของกรรมการสาขาพรรคและสมาชิกพรรคอันเป็นเรื่องสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งข้อบังคับฉบับเดิมได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ชัดเจนอยู่แล้ว

(๖) ข้อ ๔๕ เกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรค ซึ่งพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงแล้ว ๒ ครั้ง จากจำนวน ๓๐ คน เป็น ๑๕ คน ในครั้งนี้เปลี่ยนแปลงเป็น ไม่น้อยกว่า ๕ คน ซึ่งจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรคมีจำนวนมากกว่าจำนวนคณะกรรมการสาขาพรรค ตามมาตรา ๓๑ เพียง ๒ คน และการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค ข้อ ๒๕ และข้อ ๔๕ อาจไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากข้อ ๒๕ กำหนดให้องค์ประชุมไม่น้อยกว่า ๗ คน แต่ข้อ ๔๕ กำหนดว่า ไม่น้อยกว่า ๕ คน ทั้งที่เป็นการประชุมใหญ่สาขาพรรคเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด อย่างน้อยก็เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสาขาพรรคจากสมาชิกพรรคที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรค ซึ่งจะสอดคล้องกับการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย

พรรคชีวิตที่ดีกว่า เห็นว่า เหตุผลของการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบังคับพรรค นั้น มิได้นำมาตรา ๓๑ ที่ให้นำมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งความในมาตรา ๑๔ (๒) บัญญัติให้ข้อบังคับพรรคต้องไม่ขัดต่อมาตรา ๑๐ มาเป็นแนวการพิจารณาแต่อย่างใด โดยพรรคชีวิตที่ดีกว่ายืนยันว่า ข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า มิได้ขัดต่อมาตรา ๑๐ ดังนั้น นายทะเบียนย่อมไม่มีอำนาจที่จะไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับดังกล่าวและขอให้วินิจฉัยชี้ขาด ดังนี้

(๑) นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมืองที่ไม่ขัดมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยที่พรรคการเมืองปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายแล้วได้หรือไม่

(๒) นายทะเบียนพรรคการเมือง มีอำนาจขยายเวลาที่นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ในแต่ละมาตราโดยมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจขยายเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ถือปฏิบัติเอาไว้ ได้หรือไม่

(๓) การให้พรรคการเมืองชี้แจงจะเป็นเหตุให้นายทะเบียนมีอำนาจขยายเวลาฟังปฏิบัติตามกฎหมายออกไป ได้หรือไม่

(๔) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคฯ ในส่วนที่ยังไม่ตอบรับ คือ ข้อ ๒๐ วรรคสอง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๕ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๐ พรรคการเมืองต้องมีนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองซึ่งต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติหรือศาสนาระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๑ ข้อบังคับพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อพรรคการเมือง
- (๒) ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง
- (๓) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่พรรคการเมือง
- (๔) การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุด และการออกจากตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง
- (๕) แผนและกำหนดเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง อำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุด และการออกจากตำแหน่งของกรรมการสาขาพรรคการเมืองและอำนาจหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมือง
- (๖) การประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองและการประชุมของสาขาพรรคการเมือง
- (๗) สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก
- (๘) ความรับผิดชอบของพรรคการเมืองต่อสมาชิก
- (๙) การรับเข้าเป็นสมาชิกและการให้ออกจากการเป็นสมาชิก
- (๑๐) วินัยและจรรยาบรรณของสมาชิก
- (๑๑) หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกสมาชิกเพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
- (๑๒) การบริหารการเงินและทรัพย์สิน และการจัดทำบัญชีของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง
- (๑๓) การให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป
- (๑๔) การเลิกพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง

มาตรา ๑๔ เมื่อได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองให้นายทะเบียนพิจารณาตรวจสอบในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘ และมีจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคน

(๒) นโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองมีลักษณะไม่ขัดต่อมาตรา ๑๐

(๓) เอกสารการขอจัดตั้งพรรคการเมืองมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๓

(๔) คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ และ

(๕) ชื่อพรรคการเมืองและภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองไม่ซ้ำหรือพ้องหรือมีลักษณะคล้ายคลึงกับชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองของผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นที่ได้ยื่นคำขอไว้ตามมาตรา ๑๓ หรือของพรรคการเมืองอื่นที่นายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ก่อนแล้ว

ในกรณีที่นายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนให้นายทะเบียนรับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองและแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง

ในกรณีที่นายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่าคุณสมบัติหรือจำนวนของผู้จัดตั้งพรรคการเมือง หรือนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมือง หรือคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือชื่อพรรคการเมือง หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๔) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนสั่งไม่รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองและแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง

มาตรา ๑๗ ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองจากนายทะเบียน

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดแล้ว ให้นายทะเบียนปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

มาตรา ๓๓ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง หรือรายการตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง (๕) ที่จัดแจ้งไว้กับนายทะเบียน หรือรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบตามมาตรา ๓๐ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้พิจารณาแก้ไขรายละเอียดดังกล่าว

การเปลี่ยนแปลงตามวรรคหนึ่งจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียนและให้นำมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าหัวหน้าพรรคการเมืองไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงตามวรรคหนึ่งภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด การแก้ไขรายการที่ได้ประกาศไว้ตามมาตรา ๑๘ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

#### ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

พรรคชีวิตที่ดีกว่า เสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๓๓ ขอให้วินิจฉัยว่า

(๑) นายทะเบียนพรรคการเมือง มีอำนาจไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง ที่ไม่ขัดมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยที่ พรรคการเมืองปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายแล้วได้หรือไม่

(๒) นายทะเบียนพรรคการเมือง มีอำนาจขยายเวลาที่นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ในแต่ละมาตราโดยมิได้มี บทบัญญัติให้อำนาจขยายเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ถือปฏิบัติเอาไว้ ได้หรือไม่

(๓) การให้พรรคการเมืองชี้แจงจะเป็นเหตุให้นายทะเบียนมีอำนาจขยายเวลาฟังปฏิบัติตามกฎหมายออกไป ได้หรือไม่

(๔) ขอศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตอบรับการเปลี่ยนแปลง ข้อบังคับพรรคฯ ในส่วนที่ยังไม่ตอบรับ คือ ข้อ ๒๐ วรรคสอง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๕ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕

มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติพรรคการเมือง” เป็นมาตราที่ว่าด้วยวิธีการจดทะเบียนพรรคการเมือง นโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง และชื่อ อาชีพ ที่อยู่และลายมือชื่อของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียน โดย บัญญัติให้นำมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๑๗ บัญญัติว่า ผู้ขอจัดตั้ง พรรคการเมืองที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาด เมื่อมาตรา ๓๓ ให้นำมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงหมายความว่า เมื่อพรรคการเมืองยื่นจดทะเบียนเปลี่ยนแปลง ข้อบังคับของพรรคการเมือง นายทะเบียนมีอำนาจพิจารณาข้อบังคับที่เปลี่ยนแปลงนั้นเช่นเดียวกับการพิจารณา ข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ยื่นจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) ที่บัญญัติว่า นโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองต้องมีลักษณะไม่ขัดต่อมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๔ วรรคสุดท้าย

บัญญัติว่า หากนายทะเบียนเห็นว่า ข้อบังคับพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง ฉะนั้นในกรณีใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา ๓๓ นายทะเบียนย่อมมีอำนาจไม่รับจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมืองที่ขัดต่อเงื่อนไขตามกฎหมาย อนึ่ง การพิจารณาข้อบังคับพรรคการเมืองว่า มีลักษณะตามมาตรา ๑๐ หรือไม่ ต้องพิจารณาดังว่า ข้อบังคับนั้นอย่างน้อยต้องมีรายการต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๑ เพราะหากไม่มีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๑๑ แล้ว สิ่งที่เรียกว่าข้อบังคับนั้นย่อมไม่มีสภาพสมบูรณ์เป็นข้อบังคับตามความหมายของกฎหมาย นายทะเบียนจึงต้องพิจารณาดังว่ารายการแต่ละข้อที่เป็นเงื่อนไขหรือข้อปฏิบัติต้องเป็นข้อความที่ชัดเจน มีสาระเข้าใจและปฏิบัติได้ไม่สับสน มีลักษณะใช้เป็นข้อบังคับได้จริง

สำหรับประเด็นต่อมา เกี่ยวกับอำนาจขยายเวลาที่นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ในแต่ละมาตรา โดยมีได้มีบทบัญญัติให้อำนาจขยายเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ถือปฏิบัติเอาไว้แล้ว พิจารณาแล้วเห็นว่า ระยะเวลาที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองกำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองปฏิบัตินั้น มีหลายกรณีและมีลักษณะต่าง ๆ กัน การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองมีได้กระทำการที่บัญญัติไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ย่อมมีผลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วแต่กรณี แต่หากระยะเวลาที่กำหนดไว้กรณีใด มีได้มีบทบัญญัติที่ให้ผลเป็นคุณก็ดีเป็นโทษก็ดีแก่ผู้ใด ระยะเวลาที่กำหนดไว้ย่อมเป็นแต่เพียงระยะเวลาเร่งรัดผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติ และไม่หมายความว่าห้ามดำเนินการต่อไปอีก เพราะจะเป็นการแปลกฎหมายให้เกิดการปฏิบัติไม่ได้ หรือเป็นทางตัน อันไม่ชอบด้วยการตีความกฎหมาย

สำหรับประเด็นที่สามตามคำร้องของพรรคชีวิตที่ดีกว่านั้น ต้องพิจารณาตามที่ได้วินิจฉัยในการพิจารณาข้อที่สองแล้ว ดังนั้น หากเป็นกรณีของระยะเวลาเร่งรัด นายทะเบียนพรรคการเมืองย่อมดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปภายหลังจากระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้ การให้พรรคการเมืองชี้แจงจึงไม่เกี่ยวกับการขยายระยะเวลาแต่อย่างใด

การพิจารณาดังกล่าวข้างต้นเป็นการพิจารณาในแง่กฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียน จึงยังคงเหลือประเด็นเกี่ยวกับการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ว่า นายทะเบียนได้ใช้ดุลพินิจได้ถูกต้องเหมาะสมเพียงใดว่า ข้อบังคับที่เปลี่ยนแปลงนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง มาตรา ๑๐ หรือไม่ ซึ่งพิจารณาได้ตามข้อบังคับพรรค ที่ได้ยื่นขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงเฉพาะที่ได้แย้งกัน ดังนี้

ข้อ ๒๐ วรรคสอง ให้ยกเลิกข้อความในข้อ ๒๐ วรรคสอง เดิมเป็นผลให้เมื่อมีกรรมการบริหารพรรคว่างลงตาม (๑) - (๓) หัวหน้าพรรคไม่อาจแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคที่เหมาะสมทำหน้าที่แทน และรองหัวหน้าพรรคจะทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคที่ตำแหน่งว่างลงไม่ได้ การยกเลิกข้อบังคับวรรคนี้

แม้จะทำให้การตั้งกรรมการบริหารพรรคแทนตำแหน่งที่ว่างต้องล่าช้า เพราะจะต้องเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคคนใหม่โดยดำเนินการในที่ประชุมใหญ่ตามข้อ ๑๕ แต่ก็เป็นทางเลือกวิธีดำเนินการภายในของพรรคเอง ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติพรรคการเมือง มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑

ข้อ ๒๗ การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค ให้หัวหน้าพรรคมีอำนาจในการพิจารณาจัดตั้งสาขาพรรค ทำให้ขัดหรือแย้งกับข้อบังคับพรรคข้อ ๒๑ (๘) ที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจในการจัดตั้งสาขาพรรค และข้อความใหม่ที่กำหนดว่าเมื่ออนุมัติแล้วให้เลือกหรือตั้งกรรมการสาขาพรรคขึ้นโดยเร็วการใช้คำว่า เลือกหรือตั้งอาจขัดกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง มาตรา ๑๑ (๕) ที่กำหนดให้เลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค

ข้อ ๒๕ ว่าด้วยการเลือกหรือตั้งกรรมการสาขาพรรค มีปัญหาถ้อยคำเช่นเดียวกับข้อ ๒๗ และถึงแม้จะมีการกำหนดกรณีประชุมเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค ก็มีได้มีข้อความแสดงว่าเป็นการบังคับว่าต้องใช้วิธีเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังกำหนดองค์ประชุมว่าไม่น้อยกว่าเจ็ดคน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ไม่ชัดเจน เพราะแปลได้ว่ามีน้อยกว่าเจ็ดคนก็ได้

ข้อ ๔๐ กำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่สามัญ หรือวิสามัญว่า องค์ประชุมไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าคน มีผลเท่ากับเป็นการนับองค์ประชุมที่ไม่มีเงื่อนไขจำนวนผู้ประชุมเลย การเจ็มนัดประชุมโดยแจ้งล่วงหน้าใช้คำว่า ไม่น้อยกว่าสามวัน ก็เป็นเงื่อนไขที่ไม่มีสภาพบังคับจำนวนวันขั้นต่ำแต่อย่างใด ข้อความที่กำหนดมีผลให้หัวหน้าพรรคจัดการประชุมใหญ่ได้ตามใจชอบ

ข้อ ๔๔ การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคเกี่ยวกับการประชุมใหญ่สาขาพรรค โดยตัดวิธีการที่จะให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญ เป็นการตัดสิทธิกรรมการสาขาพรรคและสมาชิกพรรค มิให้เสนอเรื่องสำคัญเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคในเวลาจำเป็น ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการส่งเสริมประชาธิปไตย

ข้อ ๔๕ กำหนดองค์ประชุมใหญ่สาขาพรรคโดยใช้ข้อความว่า องค์ประชุมไม่น้อยกว่าเก้าคน ทำให้เงื่อนไขขององค์ประชุมมีจำนวนไม่จำกัด มีผลเช่นเดียวกับข้อ ๔๐

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ข้อบังคับพรรคที่ยื่นขอจดทะเบียนการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๕ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ กำหนดเงื่อนไขไม่ชัดเจน ขาดสภาพบังคับ ขัดแย้งกับข้อบังคับข้ออื่น และขัดต่อหลักการของกฎหมาย ถือว่าขาดลักษณะการเป็นข้อบังคับตามมาตรา ๑๑ และขัดต่อมาตรา ๑๐



ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตอบรับการเปลี่ยนแปลง  
ข้อบังคับพรรค ข้อ ๒๐ วรรคสอง ส่วนข้อ ๒๗ ข้อ ๒๙ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ ให้ยกคำร้อง

นายมานิต วิทยาเต็ม  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ