

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๖/๒๕๕๖

วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

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

สรุปข้อเท็จจริง

หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่ายื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าของนายทะเบียนพรรคการเมือง สรุปข้อเท็จจริงจากคำร้องและเอกสารประกอบ ดังนี้

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

๒) เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕ พรรคชีวิตที่ดีกว่า ได้รับหนังสือแจ้งจากนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต (ทบพ) ๐๔๐๑/๒๖๓๖ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๕ เรื่อง การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ซึ่งมีรายละเอียดสรุปว่าตามที่พรรคชีวิตที่ดีกว่าแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค และต่อมาได้มีหนังสือชี้แจงกรณีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค เพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาดำเนินการตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองได้พิจารณาแล้ว สั่งให้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าบางส่วน และไม่ตอบรับในบางส่วน โดยข้อบังคับที่ตอบรับ คือ ข้อ ๕ ข้อ ๑๕ ข้อ ๒๐ วรรคหนึ่ง ข้อ ๒๘ ข้อ ๓๑ ข้อ ๓๕ ข้อ ๔๒ ข้อ ๔๗ และข้อ ๕๕ และได้จัดส่งประกาศดังกล่าวไปให้สำนักเลขาธิการ

คณะรัฐมนตรี นำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ตามนัยมาตรา ๓๓ วรรคสี่ และมาตรา ๑๘ แล้ว สำหรับข้อบังคับที่ไม่ตอบรับ คือ ข้อ ๒๐ วรรคสอง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๕ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และ ข้อ ๔๕ ที่พรรคชีวิตที่ดีกว่าชี้แจงว่า คำนึงถึงการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ไม่ขัดกับหลักกฎหมาย โดยไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต และหากเกิดปัญหาขึ้นพรรคก็จะหาทางแก้ไขต่อไป ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มุ่งเน้นการบริหารงานเฉพาะหน้าไม่มีการเตรียมการป้องกันปัญหา ที่อาจเกิดขึ้นได้ และเมื่อพิจารณาเนื้อหาเห็นว่า อาจไม่สอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับพรรคเดิม ในข้ออื่น จึงได้พิจารณาว่าอาจมีปัญหาข้อกฎหมายและการปฏิบัติ และข้อบังคับพรรคเดิมก็สามารถ ใช้ประโยชน์ได้แม้ว่าจะไม่มีการแก้ไขข้อบังคับพรรคดังกล่าว

การไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคดังกล่าว นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ให้เหตุผล ประกอบ ดังนี้

๑. การยกเลิกข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑) ที่กำหนดว่า “กรรมการบริหารพรรคว่างลงสองในสาม ของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด ให้ถือว่ากรรมการบริหารพรรคที่เหลือสิ้นสภาพลงด้วย เมื่อ กรรมการบริหารพรรคว่างลงตาม (๑) - (๓) ให้หัวหน้าพรรคแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคที่เหมาะสม ให้ทำหน้าที่แทน แต่ถ้าตำแหน่งที่ว่างนั้นเป็นตำแหน่งหัวหน้าพรรคให้รองหัวหน้าพรรคลำดับต้นทำหน้าที่แทน” อาจจะทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีตำแหน่งไม่ครบตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหากยกเลิกความในข้อนี้้ออก อาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติ

๒. ข้อ ๒๗ เพื่อให้หัวหน้าพรรคมีอำนาจในการพิจารณาจัดตั้งสาขาพรรค ซึ่งอาจจะไม่ สอดคล้องกับอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคตามข้อ ๒๑ (๘) ที่กำหนดให้คณะกรรมการ บริหารพรรคมีอำนาจในการจัดตั้งสาขาพรรค และการตั้งกรรมการสาขาพรรคจะขัดกับบทบัญญัติใน มาตรา ๑๑ (๕) ที่กำหนดให้เลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค

๓. ข้อ ๒๕ ที่ให้ตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคไม่อาจกระทำได้ เพราะขัดกับบทบัญญัติใน มาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนด ให้เลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค และไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่ององค์ประชุมการเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค

๔. ข้อ ๔๐ เกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค ซึ่งพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มีการเปลี่ยนแปลง ในเรื่องดังกล่าว ๒ ครั้ง แล้ว จากจำนวน ๑๐๐ คน เป็น ๓๐ คน ในครั้งนี้เปลี่ยนแปลงเป็น ๒๕ คน ซึ่งมติของที่ประชุมใหญ่พรรคมีความสำคัญที่คณะกรรมการบริหารพรรคต้องปฏิบัติ ตามนัยมาตรา ๒๐ และการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค ฯลฯ ให้กระทำในที่ประชุมใหญ่พรรค ตามนัย

มาตรา ๒๕ เมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกพรรคที่มีจำนวน ๘,๒๐๓ คน มีสาขาพรรค ๑๖ สาขา แต่การประชุมใหญ่พรรค ให้มีองค์ประชุมเพียง ๒๕ คน เห็นว่า การแก้ไขข้อบังคับพรรคดังกล่าวควรเปิดโอกาสให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด อย่างน้อยก็เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งจะสอดคล้องกับการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย

๕. ข้อ ๔๔ เกี่ยวกับการประชุมใหญ่สาขาพรรค ที่ใช้ข้อความว่า “คณะกรรมการสาขาพรรคควรจัดประชุมใหญ่สาขาพรรคปีละครั้ง” เห็นว่าการใช้ถ้อยคำลักษณะนี้เป็นการไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและสภาพบังคับ ซึ่งหากมีเรื่องเร่งด่วนเรื่องสำคัญที่สมาชิกเห็นว่าต้องให้ที่ประชุมใหญ่ของสาขาพรรคพิจารณาก็ไม่อาจทำได้ ประกอบการประชุมใหญ่เป็นเรื่องสำคัญของการดำเนินกิจการของพรรคและสาขาพรรคหากไม่มีการกำหนดช่องทางให้กรรมการสาขาพรรคหรือสมาชิกพรรคสามารถที่แสดงสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อขอเปิดการประชุมอาจเป็นการตัดสิทธิของกรรมการสาขาพรรคและสมาชิกพรรคอันเป็นเรื่องสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งข้อบังคับฉบับเดิมได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ชัดเจนอยู่แล้ว

๖. ข้อ ๔๕ เกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรค ซึ่งพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงแล้ว ๒ ครั้ง จากจำนวน ๓๐ คน เป็น ๑๕ คน ในครั้งนี้เปลี่ยนแปลงเป็น ไม่น้อยกว่า ๕ คน ซึ่งจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรคมีจำนวนมากกว่าจำนวนคณะกรรมการสาขาพรรคตามมาตรา ๓๑ เพียง ๒ คน และการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค ข้อ ๒๕ และข้อ ๔๕ อาจไม่สอดคล้องกันเนื่องจากข้อ ๒๕ กำหนดให้องค์ประชุมไม่น้อยกว่า ๗ คน แต่ข้อ ๔๕ กำหนดว่าไม่น้อยกว่า ๕ คน ทั้งที่เป็นการประชุมใหญ่สาขาพรรคเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด อย่างน้อยก็เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสาขาพรรคจากสมาชิกพรรคที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรค ซึ่งจะสอดคล้องกับการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย

พรรคชีวิตที่ดีกว่า เห็นว่า เหตุผลของการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบังคับพรรค นั้น มิได้นำมาตรา ๓๓ ที่ให้นำมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งความในมาตรา ๑๔ (๒) บัญญัติให้ข้อบังคับพรรคต้องไม่ขัดต่อมาตรา ๑๐ มาเป็นแนวการพิจารณาแต่อย่างใด โดยพรรคชีวิตที่ดีกว่ายืนยันว่า ข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า มิได้ขัดต่อมาตรา ๑๐ ดังนั้น นายทะเบียนย่อมไม่มีอำนาจที่จะไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับดังกล่าว

นอกจากนี้ นายทะเบียนพรรคการเมืองใช้เวลาในการตรวจสอบพิจารณาการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าเป็นเวลาเกือบ ๔ เดือนนั้น เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๔ วรรคสี่ บัญญัติว่า “... นายทะเบียนแจ้งการไม่รับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับเป็นหนังสือพร้อมเหตุผล... ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียน

ได้รับคำขอ...” และการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งให้พรรคชีวิตที่ดีกว่าชี้แจงเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๕ ก็ไม่เป็นเหตุให้นายทะเบียนมีอำนาจขยายเวลาที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายออกไปได้ จึงเห็นว่า นายทะเบียนฝ่าฝืนและละเลยต่อกฎหมาย

กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๑. ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๕ รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป พร้อมทั้งแจ้งหัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่าทราบ และส่งสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบให้นายทะเบียนพรรคการเมืองชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

๒. หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่า ได้มีคำร้องเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๕ พรรคชีวิตที่ดีกว่าได้จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๕ โดยที่ประชุมใหญ่ได้เลือกนายสมยศ แทนศิลา กรรมการบริหารพรรคเป็นรองเลขาธิการพรรค และนายชิน มุลนาค เป็นโฆษกพรรคแทนตำแหน่งที่ว่างตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๓ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ พรรคชีวิตที่ดีกว่าได้รับหนังสือของนายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งว่าได้ตรวจสอบเอกสารการแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคแล้ว พบว่าพรรคชีวิตที่ดีกว่าดังกล่าว จัดส่งเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้อง จึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗ ให้จัดส่งเอกสารเพิ่มเติม คือ หนังสือเชิญประชุมใหญ่พรรค สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคลายมือชื่อผู้เข้าร่วมประชุมในคราวประชุมครั้งที่ มีมติให้เรียกประชุมใหญ่พรรค พร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง ทั้งนี้ ให้จัดส่งไปให้นายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือพรรคชีวิตที่ดีกว่าเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๓ วรรคสอง บัญญัติให้นำมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลมซึ่งมาตรา ๑๔ วรรคสองและวรรคสาม ให้นายทะเบียนตรวจสอบ ทั้งเห็นว่า ถูกต้อง หรือไม่เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ ก็ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ พรรคชีวิตที่ดีกว่า เห็นว่า นายทะเบียนปล่อยเวลาล่วงเลยไปแล้ว จึงมีหนังสือแจ้งว่าเอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วน ทั้งที่เอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารที่ไม่เกี่ยวข้องกับ มาตรา ๑๔ (๔) กำหนดให้นายทะเบียนพิจารณาตรวจสอบ จึงเห็นว่า การอ้างโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๗ เป็นการบังคับให้พรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามคำสั่ง หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะมีบทลงโทษตาม มาตรา ๗๔ คือ วางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท ซึ่งเป็นเรื่องไม่ควรเพราะทำให้กฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์ เนื่องจากการใช้อำนาจตาม มาตรา ๗ นั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ความสงบ

เรียบร้อยของประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมือง พรรคชีวิตที่ดีกว่าจึงเห็นว่า นายทะเบียนมิได้ยึดกฎหมายที่ให้พิจารณาตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงกรรมการภายในเวลาที่กำหนด คือ สามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า สมควรรับคำร้องเพิ่มเติมนี้ไว้ดำเนินการ และรับไว้พิจารณาต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๗ โดยรวมไว้ในสำนวนเรื่องพิจารณาที่ ๓๑/๒๕๕๕ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว มีมติเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๖ ไม่รับคำร้องเพิ่มเติมไว้พิจารณา โดยเหตุผลว่า ตามนัยมาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ผู้ร้องจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ต่อเมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำสั่งไม่รับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคแล้ว หากผู้ร้องไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายทะเบียน จึงจะใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งตามข้อเท็จจริงตามคำร้องเพิ่มเติมและเอกสารประกอบปรากฏข้อเท็จจริงว่าอยู่ในระหว่างการตรวจสอบของนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๑๕ และไม่ปรากฏว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำสั่งไม่รับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้องเพิ่มเติมดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๗

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง ในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ และได้พิจารณาคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้วมีคำสั่งให้รับเข้าไว้ในสำนวนเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๖

ข้อกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๐ พรรคการเมืองต้องมีนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองซึ่งต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติหรือศาสนาระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๔ เมื่อได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองให้นายทะเบียนพิจารณาตรวจสอบในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘ และมีจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคน

(๒) นโยบายและข้อบังคับพรกการเมืองมีลักษณะไม่ขัดต่อมาตรา ๑๐

(๓) เอกสารขอจัดตั้งพรกการเมืองมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๓

(๔) คณะกรรมการบริหารพรกการเมืองมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ และ

(๕) ชื่อพรกการเมืองและภาพเครื่องหมายพรกการเมืองไม่ซ้ำหรือพ้องหรือมีลักษณะคล้ายคลึงกับชื่อพรกการเมืองหรือภาพเครื่องหมายพรกการเมืองของผู้ขอจัดตั้งพรกการเมืองอื่นที่ได้ยื่นคำขอไว้ตามมาตรา ๑๓ หรือของพรกการเมืองอื่นที่นายทะเบียนได้รับจดทะเบียนจัดตั้งพรกการเมืองไว้ก่อนแล้ว

ในกรณีที่นายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วน ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรกการเมือง และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ขอจัดตั้งพรกการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอจัดตั้งพรกการเมือง

ในกรณีที่นายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่า คุณสมบัติหรือจำนวนของผู้จัดตั้งพรกการเมือง หรือนโยบายและข้อบังคับพรกการเมือง หรือคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารพรกการเมือง หรือชื่อพรกการเมือง หรือภาพเครื่องหมายพรกการเมืองไม่เป็นไปตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๔) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนสั่งไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรกการเมืองและแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอจัดตั้งพรกการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับคำขอจัดตั้งพรกการเมือง

มาตรา ๑๗ ผู้ขอจัดตั้งพรกการเมืองซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรกการเมืองของนายทะเบียน ตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรกการเมืองจากนายทะเบียน

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดแล้ว ให้นายทะเบียนปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

มาตรา ๓๓ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรกการเมือง ข้อบังคับพรกการเมืองหรือรายการตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง (๕) ที่จดทะเบียนไว้กับนายทะเบียน หรือรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบตามมาตรา ๓๐ ให้หัวหน้าพรกการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้พิจารณาแก้ไขรายละเอียดดังกล่าว

การเปลี่ยนแปลงตามวรรคหนึ่งจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียน และให้นำมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าหัวหน้าพรกการเมืองไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงตามวรรคหนึ่งภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรกการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นภายในเวลาที่กำหนด

การแก้ไขรายการที่ได้ประกาศไว้ตามมาตรา ๑๘ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ประเด็นการวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดมีว่า การที่นายทะเบียนไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าทั้ง ๖ ข้อ คือ ข้อ ๒๐ วรรคสอง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๕ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ เป็นไปโดยชอบตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ การยกเลิกข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) ที่กำหนดว่า “กรรมการบริหารพรรคว่างลงสองในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมดให้ถือว่ากรรมการบริหารพรรคที่เหลือสิ้นสภาพลงด้วยเมื่อกรรมการบริหารพรรคว่างลงตาม (๑) - (๓) ให้หัวหน้าพรรคแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคที่เหมาะสมให้ทำหน้าที่แทน แต่ถ้าตำแหน่งที่ว่างนั้นเป็นตำแหน่งหัวหน้าพรรคให้รองหัวหน้าพรรคลำดับต้นทำหน้าที่แทน”

นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับดังกล่าวโดยเหตุผลว่าจะทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีตำแหน่งไม่ครบตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหากยกเลิกความข้อนี้อาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติ

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองโดยกำหนดให้ต้องมีอย่างน้อย ๗ คน และถึงแม้ว่าพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารพรรคไว้ในข้อ ๑๘ โดยให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แล้วก็ตาม ก็อาจจะทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีตำแหน่งไม่ครบตามมาตรา ๑๒ ได้ จึงเห็นว่า การที่พรรคชีวิตที่ดีกว่าขอยกเลิกข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) นั้น ขัดต่อมาตรา ๑๐ ดังนั้น การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) นั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ แล้ว

ประเด็นที่ ๒ ข้อ ๒๗ เปลี่ยนจากข้อบังคับพรรคเดิมที่ว่า “การตั้งสาขาพรรคในท้องถิ่นหรือเขตเลือกตั้งใด ให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจจัดตั้งขึ้นตามที่เห็นสมควรให้ดำเนินการเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรคให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน เมื่อตั้งสาขาพรรคควรมีสมาชิกไม่น้อยกว่าสิบห้าคน” เป็นข้อความใหม่ว่า “การตั้งสาขาพรรคในเขตเลือกตั้งใด ให้คณะกรรมการพรรคหรือหัวหน้าพรรคพิจารณาจัดตั้งขึ้นตามที่เห็นสมควร เมื่ออนุมัติแล้วให้พรรคตั้งกรรมการสาขาพรรคโดยเร็ว”

นายทะเบียนพรรคการเมืองให้เหตุผลในการไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับดังกล่าว ว่า เพื่อให้หัวหน้าพรรคมีอำนาจในการจัดตั้งสาขาพรรค จึงอาจไม่สอดคล้องกับอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคตามข้อ ๒๑ (๘) ที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจในการจัดตั้งสาขาพรรค และการตั้งกรรมการสาขาพรรคจะขัดกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ (๕) ที่กำหนดให้เลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าข้อ ๒๗ ที่ให้อำนาจหัวหน้าพรรคมีอำนาจพิจารณาจัดตั้งสาขาพรรคในเขตเลือกตั้ง ซึ่งขัดต่อข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๒๒ (๑) ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าพรรคไว้แล้วซึ่งไม่มีหน้าที่ในการพิจารณาจัดตั้งสาขาพรรคในเขตเลือกตั้ง จึงขัดต่อมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้นดุลพินิจของนายทะเบียนพรรคการเมือง จึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ แล้ว

ประเด็นที่ ๓ ข้อ ๒๕ เปลี่ยนจากข้อบังคับพรรคเดิมที่ว่า “ให้เลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคในที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคนั้นๆ โดยเลือกประธานสาขาพรรคก่อนแล้วเลือกตำแหน่งต่อมาตามลำดับ การเสนอชื่อสมาชิกเข้ารับการเลือกตั้งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าห้าคน ผู้รับรองและผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งต้องอยู่ในที่ประชุมสาขาพรรค เมื่อเลือกตั้งได้คณะกรรมการสาขาพรรคแล้ว ให้หัวหน้าพรรคแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในสิบห้าวัน” เป็นข้อความใหม่ว่า “ให้เลือกหรือตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคตามข้อ ๒๘ กรณีประชุมเลือกตั้งองค์ประชุมไม่ควรน้อยกว่าเจ็ดคน”

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

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อบังคับพรรคข้อ ๒๕ ดังที่แก้ไขใหม่แม้จะเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ที่บัญญัติให้ข้อบังคับพรรคการเมืองต้องมีรายการตาม (๕) ที่บัญญัติว่า “แผนและกำหนดเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง อำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง การเลือกตั้ง การดำรง

ตำแหน่ง การสิ้นสุดและการออกจากตำแหน่งของคณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง และอำนาจหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมือง” ก็ตาม แต่การกำหนด “ให้เลือกหรือตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคตามข้อ ๒๘ กรณีประชุมเลือกตั้งองค์ประชุมไม่ควรน้อยกว่าเจ็ดคน” ทำให้จำนวนคณะกรรมการสาขาพรรคตามข้อ ๒๘ ผู้เข้าร่วมประชุมและผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากัน ซึ่งไม่เป็นการสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง จึงขัดต่อมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงเป็นไปตามมาตรา ๓๓

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

นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่า การแก้ไขข้อบังคับพรรคดังกล่าวควรเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดอย่างน้อยก็เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งจะสอดคล้องกับการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การกำหนดผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรคชีวิตที่ดีกว่าแม้ได้มีการเปลี่ยนแปลงถึง ๒ ครั้ง และจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมลดน้อยลง แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็มีได้มีการกำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่หรือองค์ประชุมใหญ่ไว้แน่นอน คงมีแต่ให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรค แต่อย่างไรก็ดีจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคการเมืองก็เป็นการสะท้อนถึงสภาพปัญหาของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในด้านการตรวจสอบและความอ่อนแอของพรรคการเมืองที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของมวลชนหรือมวลชนมีส่วนร่วมน้อยมาก ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้ จึงเห็นว่าข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าข้อ ๔๐ ขัดต่อมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๔๐ จึงเป็นไปตามมาตรา ๓๓

ประเด็นที่ ๕ ข้อ ๔๔ เกี่ยวกับการประชุมใหญ่สาขาพรรค ที่ใช้คำว่า “คณะกรรมการสาขาพรรคควรจัดประชุมใหญ่สาขาพรรคปีละครั้ง”

นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่า การใช้ถ้อยคำลักษณะนี้ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและสภาพบังคับซึ่งหากมีเรื่องเร่งด่วนเรื่องสำคัญที่สมาชิกเห็นว่าต้องให้ที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคพิจารณาก็ไม่อาจทำได้ ประกอบกับการประชุมใหญ่เป็นเรื่องสำคัญของการดำเนินกิจการของพรรคและสาขาพรรค หากไม่มีการกำหนดช่องทางให้กรรมการสาขาพรรคหรือสมาชิกพรรคสามารถที่แสดงสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อขอเปิดประชุม อาจเป็นการตัดสิทธิของกรรมการสาขาพรรคและสมาชิกพรรคอันเป็นเรื่องสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งข้อบังคับเดิมได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ชัดเจนอยู่แล้ว

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การประชุมใหญ่สาขาพรรคเป็นเรื่องสำคัญของการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมือง เพราะเป็นการสะท้อนถึงการดำเนินงานของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และการประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองจะเป็นการกำหนดทิศทางของพรรคการเมืองนั้นว่าจะดำเนินการไปในทิศทางใด ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพรรคการเมือง และการดำเนินการของพรรคการเมืองที่สามารถตรวจสอบได้โดยประชาชนและสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นๆ ซึ่งข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๔๔ ขัดต่อมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๔๔ จึงเป็นไปตามมาตรา ๓๓

ประเด็นที่ ๖ ข้อ ๔๕ เกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรค ซึ่งพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงแล้ว ๒ ครั้ง จากจำนวน ๓๐ คน เป็น ๑๕ คน ในครั้งนี้เปลี่ยนแปลงเป็นไม่น้อยกว่า ๕ คน ซึ่งจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรคมีจำนวนมากกว่าจำนวนคณะกรรมการสาขาพรรคตามมาตรา ๓๑ เพียง ๒ คน และการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค ข้อ ๒๕ และข้อ ๔๕ อาจไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากข้อ ๒๕ กำหนดให้องค์ประชุมไม่น้อยกว่า ๗ คน แต่ข้อ ๔๕ กำหนดว่าไม่น้อยกว่า ๕ คน ทั้งที่เป็นการประชุมใหญ่สาขาพรรคเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด อย่างน้อยก็เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสาขาพรรคจากสมาชิกพรรคที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรค ซึ่งจะสอดคล้องกับการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การประชุมใหญ่สาขาพรรค เป็นการสะท้อนถึงการดำเนินงานของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยและซึ่งเป็นการสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพรรคการเมือง และการดำเนินการของพรรคการเมืองที่สามารถตรวจสอบได้โดยประชาชนและสมาชิกพรรคการเมืองนั้น ดังนั้น ข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๔๔ ขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์

ทรงเป็นประมุขตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑
ดังนั้น การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๔๔
จึงเป็นไปตามมาตรา ๓๓

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลง
ข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ทั้ง ๖ ข้อ คือ ข้อ ๒๐ วรรคสอง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๘ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และ
ข้อ ๔๕ เป็นไปโดยชอบตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว

นายผัน จันทรปาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ