

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๖/๒๕๕๖

วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

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

สรุปข้อเท็จจริง

๑. หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่ายื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าของนายทะเบียนพรรคการเมือง

๑.๑ พรรคชีวิตที่ดีกว่าได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคชีวิตที่ดีกว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 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

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

ตามที่พรรคชีวิตที่ดีกว่าแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าและต่อมามีหนังสือแจ้งกรณีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า เพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาดำเนินการตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองได้พิจารณาแล้ว สั่งให้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าบางส่วนและไม่ตอบรับบางส่วน โดยข้อบังคับที่ตอบรับ คือ ข้อ ๕ ข้อ ๑๕ ข้อ ๒๐ วรรคหนึ่ง ข้อ ๒๘ ข้อ ๓๑ ข้อ ๓๕ ข้อ ๔๒ ข้อ ๔๓ และข้อ ๕๕ และได้จัดส่งประกาศดังกล่าวไปให้สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี นำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ตามนัยมาตรา ๓๓ วรรคสี่ และมาตรา ๑๘ แล้ว

สำหรับข้อบังคับที่ไม่ตอบรับ คือ ข้อ ๒๐ วรรคสอง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๕ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และ ข้อ ๔๕ ที่พรรคชีวิตที่ดีกว่าชี้แจงว่า คำนึงถึงการบริหารให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ไม่ขัดกับหลักกฎหมาย โดยไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต และหากเกิดปัญหาขึ้นพรรคก็จะหาทางแก้ไขต่อไป ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มุ่งเน้นการบริหารงานเฉพาะหน้าไม่มีการเตรียมการป้องกันปัญหา ที่อาจจะเกิดขึ้นได้และเมื่อพิจารณาเนื้อหาเห็นว่า อาจจะไม่สอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับพรรคเดิม ในข้ออื่น จึงได้พิจารณาว่าอาจมีปัญหาข้อกฎหมายและการปฏิบัติ และข้อบังคับพรรคเดิมก็สามารถ ใช้ประโยชน์ได้แม้ว่าจะไม่มีการแก้ไขข้อบังคับพรรคดังกล่าว

การไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคดังกล่าว นายทะเบียนได้ให้เหตุผลประกอบและ ให้พรรคชีวิตที่ดีกว่าชี้แจง ดังนี้

๑. การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคโดยยกเลิกข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) ที่กำหนดว่า “กรรมการบริหารพรรคว่างลงสองในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด ให้ถือว่ากรรมการบริหารพรรคที่เหลือสิ้นสภาพลงด้วย เมื่อกรรมการบริหารพรรคว่างลงตาม (๑) - (๗) ให้หัวหน้าพรรค แต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคที่เหมาะสมให้ทำหน้าที่แทน แต่ถ้าตำแหน่งที่ว่างนั้นเป็นตำแหน่งหัวหน้าพรรค ให้รองหัวหน้าพรรคลำดับต้นทำหน้าที่แทน” ซึ่งหากยกเลิกข้อความดังกล่าวแล้วเมื่อตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคตาม (๑) - (๗) ว่างลงและไม่มีข้อบังคับกำหนด ให้หัวหน้าพรรคสามารถแต่งตั้ง จากกรรมการบริหารพรรคเข้าทำหน้าที่แทน จะทำให้พรรคไม่มีผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ที่ว่างลงได้ อาจทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีจำนวนไม่ครบตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และหากกรรมการบริหารพรรคลาออกหรือว่างลงด้วยเหตุใดๆ ก็ตาม อาจมีผลกระทบทำให้การดำเนินกิจการของพรรคไม่เป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามนโยบาย ข้อบังคับ และมติของที่ประชุมใหญ่พรรคตามนัยมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงขอให้ชี้แจงว่าหากเกิดกรณีดังกล่าวข้างต้น พรรคชีวิตที่ดีกว่าจะมี แนวทางในการแก้ปัญหาอย่างไร

๒. การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคข้อ ๒๗ เป็น “ข้อ ๒๗ การตั้งสาขาพรรคในเขต เลือกลงใดให้คณะกรรมการบริหารพรรคหรือหัวหน้าพรรคพิจารณาตั้งขึ้นตามที่เห็นสมควร เมื่ออนุมัติแล้ว ให้พรรคตั้งกรรมการสาขาพรรคโดยเร็ว” ทำให้หัวหน้าพรรคมีอำนาจในการพิจารณาจัดตั้งสาขาพรรค จะขัดหรือแย้งกับอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคตามข้อ ๒๑ (๘) ที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจในการจัดตั้งสาขาพรรค และการตั้งกรรมการสาขาพรรคจะขัดกับบทบัญญัติใน

มาตรา ๑๑ (๕) ที่กำหนดให้เลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค พรรคชีวิตที่ดีกว่ามีแนวทางในการปฏิบัติอย่างไร เพื่อให้การดำเนินกิจการของพรรคเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับพรรค

๓. การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคข้อ ๒๕ กรณีที่กำหนดว่าให้เลือกหรือตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคและกรณีประชุมเลือกตั้งองค์ประชุมไม่ควรน้อยกว่าเจ็ดคนนั้น การกำหนดเช่นนี้น่าจะขัดกับ มาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดว่าข้อบังคับพรรคการเมืองต้องมีรายการ (๕) แผนและกำหนดเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง อำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุดและการออกจากตำแหน่งของกรรมการสาขาพรรคการเมืองและอำนาจหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมือง ประการหนึ่ง และการกำหนดให้มืองค์ประชุมในกรณีเลือกตั้งไม่ควรน้อยกว่า ๗ คน อาจจะมีจำนวนเท่ากับ จำนวนคณะกรรมการสาขาพรรคตามข้อ ๒๘ ซึ่งผู้ได้รับเลือกตั้งและผู้เข้าร่วมประชุมมีจำนวนเท่ากัน จะชอบด้วยหลักการเลือกตั้งหรือไม่ อย่างไร

๔. การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคข้อ ๔๐ เกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค ซึ่งพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคในเรื่องดังกล่าวแล้ว ๒ ครั้ง กล่าวคือในคราว จัดตั้งพรรคกำหนดไว้ ๑๐๐ คน และต่อมาได้เปลี่ยนแปลงเป็น ๓๐ คน ซึ่งในครั้งนี้อเปลี่ยนแปลง เป็น ๒๕ คน มีแนวโน้มลดลง ซึ่งมติของที่ประชุมใหญ่พรรคมีความสำคัญที่คณะกรรมการบริหารพรรค ต้องปฏิบัติตามนัยมาตรา ๒๐ และการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค การเลือกตั้ง หัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค รองเลขานุการพรรค เภรัณยูกรพรรค โฆษกพรรค และกรรมการบริหารอื่นให้กระทำในที่ประชุมใหญ่พรรคตามนัยมาตรา ๒๕ และเมื่อเปรียบเทียบกับ สมาชิกพรรคที่มีจำนวน ๕,๒๐๓ คน มีสาขาพรรคจำนวน ๑๖ สาขา การประชุมใหญ่พรรคโดยมี องค์ประชุมเพียง ๒๕ คน จะชอบด้วยเจตนารมณ์ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามวิถี ทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ อย่างไร

๕. การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคข้อ ๔๔ เกี่ยวกับการประชุมใหญ่สาขาพรรคโดยใช้ ข้อความว่า “คณะกรรมการสาขาพรรคควรจัดประชุมใหญ่สาขาพรรคปีละครั้ง” การใช้ถ้อยคำลักษณะนี้ ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและไม่มีสภาพบังคับ ซึ่งหากมีเรื่องเร่งด่วนเรื่องสำคัญที่สมาชิกเห็นว่าต้องให้ ที่ประชุมใหญ่ของสาขาพรรคพิจารณาก็ไม่อาจทำได้ ประกอบกับการประชุมใหญ่เป็นเรื่องสำคัญของ การดำเนินกิจการของพรรคและสาขาพรรค หากไม่มีการกำหนดช่องทางให้กรรมการสาขาพรรคหรือ สมาชิกพรรคสามารถที่แสดงสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อขอเปิดประชุมอาจเป็นการตัดสิทธิของกรรมการ

สาขาพรรคและสมาชิกพรรคอันเป็นเรื่องสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย พรรคมีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวหรือไม่

๖. การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคข้อ ๔๕ เกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรค พรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงแล้ว ๒ ครั้ง กล่าวคือ ในคราวจัดตั้งพรรคกำหนดไว้ ๓๐ คน และต่อมาได้เปลี่ยนแปลงเป็น ๑๕ คน ซึ่งในครั้งนี้อเปลี่ยนแปลงเป็นไม่น้อยกว่า ๕ คน ทำให้จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรคอย่างน้อยมีจำนวนมากกว่าจำนวนคณะกรรมการสาขาพรรค ตามมาตรา ๓๑ เพียง ๒ คน และหากการประชุมใหญ่สาขาพรรคครั้งดังกล่าวเป็นการเลือกตั้งคณะกรรมการพรรคสาขาอาจจะทำให้มีการตกลงกันเพื่อจัดสรรตำแหน่งของกรรมการสาขาพรรคให้กับบุคคลที่เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรคได้ และการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค ข้อ ๒๕ และข้อ ๔๕ ขัดแย้งกัน เนื่องจากข้อ ๒๕ กำหนดให้องค์ประชุมไม่น้อยกว่า ๗ คน แต่ข้อ ๔๕ กำหนดว่าไม่น้อยกว่า ๕ คน ทั้งที่เป็นการประชุมใหญ่สาขาพรรคเช่นเดียวกัน เพราะเหตุใดพรรคจึงกำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมไว้แตกต่างกัน

๗. พรรคชีวิตที่ดีกว่าชี้แจงต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า “คำร้องถึงการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ไม่ขัดหลักกฎหมายโดยไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคตและหากเกิดปัญหาขึ้นพรรคก็จะหาทางแก้ไขต่อไป”

๑.๓ พรรคชีวิตที่ดีกว่า เห็นว่า เหตุผลของการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบังคับ นั้น มิได้นำมาตรา ๓๓ ที่ให้นำมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งความในมาตรา ๑๔ (๒) บัญญัติให้ข้อบังคับพรรคต้องไม่ขัดต่อมาตรา ๑๐ มาเป็นแนวการพิจารณาแต่อย่างใด โดยพรรคชีวิตที่ดีกว่ายืนยันว่าข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า มิได้ขัดต่อมาตรา ๑๐ ดังนั้น นายทะเบียนย่อมไม่มีอำนาจที่จะไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับดังกล่าว

๑.๔ นอกจากนี้ นายทะเบียนใช้เวลาในการตรวจสอบพิจารณาการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าเป็นเวลาเกือบสี่เดือนนั้น เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๔ วรรคสี่ บัญญัติว่า “...นายทะเบียนแจ้งการไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับเป็นหนังสือพร้อมเหตุผล...ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับคำขอ...” และการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองให้พรรคชีวิตที่ดีกว่าชี้แจงเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๕ ก็ไม่เป็นเหตุให้นายทะเบียนมีอำนาจขยายเวลาที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายออกไปได้ จึงเห็นว่า นายทะเบียนฝ่าฝืนและละเลยต่อกฎหมาย

ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พรรคชีวิตที่ดีกว่า ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดดังนี้

๑. นายทะเบียนพรรคการเมือง มีอำนาจไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมืองที่ไม่ขัดมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยที่พรรคการเมืองปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายแล้วได้หรือไม่

๒. นายทะเบียนพรรคการเมือง มีอำนาจขยายเวลาที่นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ในแต่ละมาตราโดยมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจขยายเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ถือปฏิบัติเอาไว้ ได้หรือไม่

๓. การให้พรรคการเมืองชี้แจงจะเป็นเหตุให้นายทะเบียนมีอำนาจขยายเวลาฟังปฏิบัติตามกฎหมายออกไป ได้หรือไม่

จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคฯ ในส่วนที่ยังไม่ตอบรับ คือ ข้อ ๒๐ วรรคสอง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๕ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕

ข้อวินิจฉัย

๑. คำร้องนี้ผู้ร้องอาศัยสิทธิตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๗ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด จึงเป็นคำร้องที่ชัดเจน มีรายการครบถ้วนตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕ ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาต่อไป

๒. พิจารณาแล้วดังนี้

การไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคตามคำร้อง ตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ให้เหตุผลประกอบไว้ พิจารณาแล้ว ปรากฏว่า

๒.๑ การยกเลิกข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๒๐ วรรคสอง ยังไม่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ เพียงแต่อาจทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีตำแหน่งไม่ครบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒ กรณีที่กรรมการบริหารพรรคลาออก ถูกให้ออก หรือตาย ฯลฯ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ในอนาคตเท่านั้น ซึ่งกรณีนี้พรรคก็สามารถใช้อำนาจตามข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๕ ที่แก้ไขเข้าดำเนินการได้เพื่อแก้ไขปัญหาตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ให้ข้อสังเกตไว้เพื่อให้พรรคฯ ชี้แจง

๒.๒ การเปลี่ยนข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๒๗ เป็น “การตั้งสาขาพรรคในเขตเลือกตั้งใด ให้คณะกรรมการบริหารพรรคหรือหัวหน้าพรรคพิจารณาตั้งขึ้นตามที่เห็นสมควร เมื่ออนุมัติแล้ว ให้พรรคตั้งกรรมการสาขาพรรคโดยเร็ว” พิจารณาแล้วการให้หัวหน้าพรรคมีอำนาจพิจารณาจัดตั้งสาขาพรรคด้วย เป็นเจตนารมณ์ของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกพรรคที่ร่วมประชุมใหญ่กำหนดข้อบังคับพรรคขึ้นเพื่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว คล่องตัว ในการบริหารพรรคให้สามารถนำไปสู่เป้าหมาย เจตนารมณ์ นโยบายของพรรค และยังมีข้อความในรัฐธรรมนูญและมาตรา ๑๐ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

๒.๓ การเปลี่ยนข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๒๘ เป็น “ให้เลือกหรือตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคตามข้อ ๒๘ กรณีประชุมเลือกตั้งองค์ประชุมไม่ควรน้อยกว่าเจ็ดคน” นั้นพิจารณาแล้วข้อบังคับดังกล่าวระบุไว้ชัดว่าให้ประชุมเลือกตั้งไว้ในตอนท้ายโดยมีจำนวนองค์ประชุมชัดเจน เห็นว่าไม่ขัดรัฐธรรมนูญและมาตรา ๑๐ รวมทั้งมาตรา ๑๑ (๕) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

๒.๔ ข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๔๐ แก้ไขจำนวนผู้เข้าประชุมใหญ่พรรคจากเดิม ๑๐๐ คน เป็น ๓๐ คน ครั้งนี้ให้มืองค์ประชุมเพียง ๒๕ คน พิจารณาแล้วยังไม่ขัดกฎหมายเพียงแต่นายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นควรเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้าไปมีส่วนร่วมมากที่สุด ส่วนพรรคการเมืองต้องการความคล่องตัวในการดำเนินกิจการทางการเมืองเป็นหลัก

๒.๕ ข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๔๔ “คณะกรรมการสาขาพรรคควรจัดประชุมใหญ่สาขาพรรคปีละครั้ง” นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่าไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและมีสภาพบังคับไม่มีช่องทางให้สมาชิกหรือกรรมการเข้าชื่อขอเปิดประชุมฉุกเฉินได้ พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ขัดบทบัญญัติกฎหมายและพรรคยืนยันว่าสามารถปฏิบัติและแก้ไขปัญหาของพรรคได้

๒.๖ การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๔๕ เกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าประชุมพรรคจากเดิม ๓๐ คน มาเป็น ๑๕ คน ครั้งนี้มาเป็น ๕ คน พิจารณาแล้วยังไม่ขัดต่อกฎหมายและข้อบังคับอื่นของพรรค เพราะข้อบังคับพรรคข้อ ๒๘ และข้อ ๔๕ เป็นการประชุมคนละกรณีกัน ควรให้พรรคสามารถพิจารณาดำเนินการทางการเมืองได้โดยอิสระ

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่า พรรคชีวิตที่ดีกว่าได้รับการจัดตั้งพรรคชีวิตที่ดีกว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๔ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ พรรคได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบังคับของพรรคโดยมติที่ประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ และได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงแก้ไข

ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตามหนังสือที่ พชก. ๐๗๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ แล้ว นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้วส่งตอบรับในข้อ ๕ ข้อ ๑๕ และข้อ ๒๐ วรรคหนึ่ง ข้อ ๒๘ ข้อ ๓๑ ข้อ ๓๕ ข้อ ๔๒ ข้อ ๔๗ และข้อ ๕๕ และได้จัดส่งนำลงราชกิจจานุเบกษาแล้ว แต่ไม่ตอบรับ การยกเลิกข้อ ๒๐ วรรคสอง การเปลี่ยนแปลงข้อ ๒๗ ข้อ ๒๕ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ ซึ่งพรรคชีวิตที่ดีกว่าชี้แจงว่า คำนี้ถึงการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ไม่ขัดกับหลักกฎหมายโดยไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต และหากเกิดปัญหาขึ้นพรรคก็จะหาทางแก้ไขต่อไป

พิจารณาหน้าที่นายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งก็คือประธานกรรมการการเลือกตั้ง และเป็น ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติไว้ว่า มีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนจัดตั้ง พรรคการเมือง ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมืองและปฏิบัติงานให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเห็นได้ว่านายทะเบียน พรรคการเมืองยังไม่มีอำนาจหน้าที่ไม่รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมืองที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่อย่างไร

แม้แต่กรณีเห็นว่าอาจเป็นปัญหาต่อการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายในอนาคตกรณีเกิด ข้อบกพร่อง หรือเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้ข้อบังคับขัดต่อกฎหมาย นายทะเบียนและสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ซึ่งมีหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ ก็สามารถดำเนินการต่อพรรคการเมืองนั้นได้ตามกฎหมาย อยู่แล้ว การพิจารณายังไม่ชัดเจนตามที่ประชุมใหญ่ของพรรคโดยได้ท้วงติงเพื่อให้มีการแก้ไขไปในทาง ที่ดีขึ้นก็เพราะมีความห่วงใยมุ่งหวังให้เกิดผลดีสูงสุดต่อเป้าประสงค์ของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการกระทำที่ถูกต้องของ องค์การตามรัฐธรรมนูญ แต่การบริหารพรรคการเมืองให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายรัฐธรรมนูญนั้น เป็นภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการพรรคการเมือง ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพหลายด้าน ของแต่ละพรรคการเมือง ควรให้อิสระในการบริหารพรรคกับคณะบุคคลที่ร่วมกันจัดตั้งพรรคเพื่อสร้าง เจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้นการจัดองค์กร ภายในการดำเนินกิจการและการกำหนดข้อบังคับพรรคการเมือง เมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายแต่สอดคล้อง กับหลักพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ แม้จะยังไม่สมบูรณ์ร้อยเปอร์เซ็นต์ก็ต้องสนับสนุน ควบคุม ตรวจสอบ เพื่อให้พรรคการเมืองนั้นๆ ได้พัฒนา

ตนเองให้เข้มแข็งขึ้นตามลำดับ ข้อบังคับพรรคการเมืองข้อใดที่คณะกรรมการหรือสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่างหากที่เห็นว่าจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือพรรคหรือขัดแย้งต่อหลักพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นผู้มีสิทธิร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ ประกอบมาตรา ๒๘ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติตามมาตรา ๑๑ (๕) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กำหนดเฉพาะคำว่า “เลือกตั้ง” เพียงอย่างเดียวแทนที่จะเพิ่มคำว่า “หรือแต่งตั้ง” ด้วยนั้น เป็นลักษณะของการบังคับให้พรรคการเมืองที่เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญขาดสิทธิเสรีภาพในการเลือกวิธีดำเนินการของพรรคและสมาชิกที่มีความเห็นร่วมกัน

ส่วนกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองทั่วถึงให้ชี้แจงประกอบการพิจารณาในการรับจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงถือว่าเป็นเหตุให้มีอำนาจขยายเวลารับจดทะเบียนภายใน ๓๐ วัน ตามกฎหมายหรือไม่นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนในการควบคุมดูแลพรรคการเมืองอยู่แล้ว หากเป็นการล่วงเลยเวลาตามกฎหมายกำหนดถือเป็นกระบวนการปฏิบัติหน้าที่เพื่อหาข้อยุติและมีเหตุผลชอบด้วยกฎหมาย

การจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคตามกรณีนี้ มาตรา ๓๓ วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้นำมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตามมาตรา ๑๔ วรรคสาม นั้นบัญญัติไว้ว่า “ในกรณีให้นายทะเบียนสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองและแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง”

ตามข้อเท็จจริงพรรคชีวิตที่ดีกว่ามีหนังสือถึงนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ พชก. ๐๗๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ แจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคให้นายทะเบียนทราบและดำเนินการจดทะเบียนตามกฎหมาย (มาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑) สำนักงานกิจการพรรคการเมืองเสนอบันทึกที่ ลต ๐๔๐๑ (ฝพก)/๖๕ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๕ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองพร้อมเหตุผลให้ชะลอการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงพรรคชีวิตที่ดีกว่าที่ยกเลิกข้อ ๒๐ วรรคสอง และเปลี่ยนแปลงข้อ ๒๗ ข้อ ๒๘ ข้อ ๔๐ และข้อ ๔๕ โดยให้พรรคชีวิตที่ดีกว่าชี้แจงและส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม นายทะเบียนรับทราบและลงนามในหนังสือถึงหัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่า ตามหนังสือที่ ลต (ทบพ) ๑๔๐๑/๓๐๘ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๕ หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้รับหนังสือดังกล่าวจาก

ไปรษณีย์วังทองในเขตพื้นที่ที่พรรคตั้งอยู่ จึงถือได้ว่า นายทะเบียนได้ปฏิบัติภายในระยะเวลาตามนัย
มาตรา ๑๔ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว (ในกรณี
ไม่รับจดทะเบียน) แต่เมื่อได้รับคำชี้แจงจากพรรคชีวิตที่ดีกว่าแล้วหากนายทะเบียนเห็นว่าข้อบังคับใดที่ไม่ขัด
ต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐
วินิจฉัยว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องรับจดทะเบียนและประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในกำหนดต่อไป
ตามมาตรา ๓๓ แต่กรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดกรณีที่นายทะเบียนไม่รับ
จดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคฯ จึงต้องรอฟังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ