

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๖/๒๕๕๖

วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

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

ข้อเท็จจริง

หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่ายื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าของนายทะเบียนพรรคการเมืองสรุปข้อเท็จจริงจากคำร้องและเอกสารประกอบ ดังนี้

๑) พรรคชีวิตที่ดีกว่าได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคชีวิตที่ดีกว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ พรรคได้จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ โดยที่ประชุมใหญ่เห็นชอบให้มีการแก้ไขข้อบังคับพรรค ซึ่งพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามหนังสือที่ พชก. ๐๓๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ ตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓

๒) เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕ พรรคชีวิตที่ดีกว่าได้รับหนังสือแจ้งจากนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามหนังสือสำนักคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ลต (ทบพ) ๐๔๐๑/๒๖๓๖ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๕ เรื่องการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ซึ่งมีรายละเอียดสรุปได้ว่า

ตามที่พรรคชีวิตที่ดีกว่าแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า และต่อมาได้มีหนังสือแจ้งกรณีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า 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 และได้จัดส่งประกาศดังกล่าวไปให้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ตามนัยมาตรา ๓๓ วรรคสี่ และ มาตรา ๑๘ แล้ว สำหรับข้อบังคับที่ไม่ตอบรับ คือ ข้อ ๒๐ วรรคสอง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๕ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ ที่พรรคชีวิตที่ดีกว่าชี้แจงว่า คำนี้ถึงการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ไม่ขัดกับ หลักกฎหมายโดยไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต และหากเกิดปัญหาขึ้นพรรคก็จะหา ทางแก้ไขต่อไป ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มุ่งเน้นการบริหารงานเฉพาะหน้าไม่มีการเตรียม การป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้และเมื่อพิจารณาเนื้อหาเห็นว่า อาจจะไม่สอดคล้องกับกฎหมายและ ข้อบังคับพรรคเดิมในข้ออื่น จึงได้พิจารณาว่าอาจมีปัญหาคือกฎหมายและการปฏิบัติ และข้อบังคับ พรรคเดิมก็สามารถใช้ประโยชน์ได้แม้ว่าจะไม่มีการแก้ไขข้อบังคับพรรคดังกล่าว

การไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคดังกล่าว นายทะเบียนได้ให้เหตุผลประกอบ ดังนี้

๑. การยกเลิกข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) ที่กำหนดว่า “กรรมการบริหารพรรคว่างลงสองในสาม ของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด ให้ถือว่ากรรมการบริหารพรรคที่เหลือสิ้นสภาพลงด้วย เมื่อกรรมการ บริหารพรรคว่างลงตาม (๑) - (๓) ให้หัวหน้าพรรคแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคที่เหมาะสมให้ทำหน้าที่แทน แต่ตำแหน่งที่ว่างนั้นเป็นตำแหน่งหัวหน้าพรรคให้รองหัวหน้าพรรคลำดับต้นทำหน้าที่แทน” อาจจะ ทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีตำแหน่งไม่ครบตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหากยกเลิกความในข้อนี้้ออกอาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติ

๒. ข้อ ๒๗ เพื่อให้หัวหน้าพรรคมีอำนาจในการพิจารณาจัดตั้งสาขาพรรค ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้อง กับอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคตามข้อ ๒๑ (๘) ที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจ ในการจัดตั้งสาขาพรรค และการตั้งกรรมการสาขาพรรคจะขัดกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ (๕) ที่กำหนด ให้เลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค

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

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

เมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกพรรคที่มีจำนวน ๕,๒๐๓ คน มีสาขาพรรค ๑๖ สาขา แต่การประชุมใหญ่พรรคให้มีองค์ประชุมเพียง ๒๕ คน เห็นว่า การแก้ไขข้อบังคับพรรคดังกล่าวควรเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด อย่างน้อยก็เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งจะสอดคล้องกับการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย

๕. ข้อ ๔๔ เกี่ยวกับการประชุมใหญ่สาขาพรรค ที่ใช้ข้อความว่า “คณะกรรมการสาขาพรรคควรจัดประชุมใหญ่สาขาพรรคปีละครั้ง” เห็นว่า การใช้ถ้อยคำลักษณะนี้เป็นการไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและสภาพบังคับ ซึ่งหากมีเรื่องเร่งด่วนเรื่องสำคัญที่สมาชิกเห็นว่า ต้องให้ที่ประชุมใหญ่ของสาขาพรรคพิจารณาก็ไม่อาจทำได้ ประกอบกับการประชุมใหญ่เป็นเรื่องสำคัญของการดำเนินกิจการของพรรคและสาขาพรรค หากไม่มีการกำหนดช่องทางให้กรรมการสาขาพรรคหรือสมาชิกพรรคสามารถที่แสดงสิทธิในการเข้าชื่อ เพื่อขอเปิดการประชุมอาจเป็นการตัดสิทธิของกรรมการสาขาพรรคและสมาชิกพรรค อันเป็นเรื่องสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งข้อบังคับฉบับเดิมได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ชัดเจนอยู่แล้ว

๖. ข้อ ๔๕ เกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรค ซึ่งพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงแล้ว ๒ ครั้ง จากจำนวน ๓๐ คน เป็น ๑๕ คน ในครั้งนี้เปลี่ยนแปลง ไม่ควรน้อยกว่า ๕ คน ซึ่งจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรคมีจำนวนมากกว่าจำนวนคณะกรรมการสาขาพรรคตามมาตรา ๓๑ เพียง ๒ คน และการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค ข้อ ๒๕ และข้อ ๔๕ อาจไม่สอดคล้องกันเนื่องจากข้อ ๒๕ กำหนดให้องค์ประชุมไม่ควรน้อยกว่า ๗ คน แต่ข้อ ๔๕ กำหนดว่าไม่ควรน้อยกว่า ๕ คน ทั้งที่เป็นการประชุมใหญ่สาขาพรรคเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด อย่างน้อยก็เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสาขาพรรคจากสมาชิกพรรคที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรค ซึ่งจะสอดคล้องกับการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย

๓) พรรคชีวิตที่ดีกว่า เห็นว่า เหตุผลของการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบังคับพรรคนั้น มิได้นำมาตรา ๓๓ ที่ให้นำมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งความในมาตรา ๑๔ (๒) บัญญัติให้ข้อบังคับพรรคต้องไม่ขัดต่อมาตรา ๑๐ มาเป็นแนวการพิจารณาแต่อย่างใด โดยพรรคชีวิตที่ดีกว่ายืนยันว่า ข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า มิได้ขัดต่อมาตรา ๑๐ ดังนั้นนายทะเบียนย่อมไม่มีอำนาจที่จะไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับดังกล่าว

๔) นอกจากนี้ นายทะเบียนใช้เวลาในการตรวจสอบพิจารณาการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าเป็นเวลาเกือบ ๕ เดือนนั้น เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๔ วรรคสี่ บัญญัติว่า “...นายทะเบียนแจ้งการไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับเป็นหนังสือพร้อมเหตุผล...ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับคำขอ...” และการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองชี้ให้พรรคชีวิตใหม่ที่ดีกว่าชี้แจงเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ ก็ไม่เป็นเหตุให้นายทะเบียนมีอำนาจขยายเวลาที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายออกไปได้ จึงเห็นว่า นายทะเบียนฝ่าฝืนและละเลยต่อกฎหมาย

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาดมีว่า คำสั่งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าของนายทะเบียนพรรคการเมือง เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า “เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง หรือรายการตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง (๕) ที่ขัดแย้งไว้กับนายทะเบียนหรือรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบตามมาตรา ๓๐ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้พิจารณาแก้ไขรายละเอียดดังกล่าว

การเปลี่ยนแปลงตามวรรคหนึ่งจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียน และให้นำมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าหัวหน้าพรรคการเมืองไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงตามวรรคหนึ่งภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด

การแก้ไขรายการที่ได้ประกาศไว้ตามมาตรา ๑๘ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า ในการวินิจฉัยว่าคำสั่งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าดังกล่าวของนายทะเบียนพรรคการเมือง เป็นไปตามมาตรา ๓๓ หรือไม่นั้น มาตรา ๓๓ วรรคสอง ได้บัญญัติให้นำเอามาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ มาบังคับใช้โดยอนุโลม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “เมื่อได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองให้นายทะเบียนพิจารณาตรวจสอบในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘ และมีจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคน

- (๒) นโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองมีลักษณะไม่ขัดต่อมาตรา ๑๐
- (๓) เอกสารขอจัดตั้งพรรคการเมืองมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๓
- (๔) คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ และ
- (๕) ชื่อพรรคการเมืองและภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองไม่ซ้ำหรือพ้องหรือมีลักษณะคล้ายคลึง

กับชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองของผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นที่ได้ยื่นคำขอไว้
ตามมาตรา ๑๓ หรือของพรรคการเมืองอื่นที่นายทะเบียนได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ก่อนแล้ว

ในกรณีที่นายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วน ให้นายทะเบียนรับจดแจ้ง
การจัดตั้งพรรคการเมือง และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่
วันที่ได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง

ในกรณีที่นายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่า คุณสมบัติหรือจำนวนของผู้จัดตั้งพรรคการเมือง
หรือนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมือง หรือคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือ
ชื่อพรรคการเมือง หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๔) หรือ (๕)
ให้นายทะเบียนสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองและแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอจัดตั้ง
พรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง”

โดยที่มาตรา ๑๔ (๒) บัญญัติให้นโยบายและข้อบังคับพรรคการเมือง ต้องมีลักษณะไม่ขัดต่อ
มาตรา ๑๐

และมาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องมีนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองซึ่ง
ต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติหรือศาสนาระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคง
ของรัฐ และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ”

ดังนั้น การที่จะวินิจฉัยชี้ขาดว่า คำสั่งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า
ของนายทะเบียนพรรคการเมือง เป็นไปตามมาตรา ๓๓ หรือไม่นั้น จึงต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า เหตุผลที่
นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐)
ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๕ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ เป็นไปโดยชอบตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัย
ในการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนพรรคการเมืองในกรณีดังกล่าวได้หรือไม่

ในประเด็นที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนใน
การไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรคการเมืองได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ ดังกล่าว เป็นกรณีของการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งส่วนหนึ่งจะต้องมีการจัดทำนโยบายและข้อบังคับของพรรคให้เป็นไปตามลักษณะที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ เพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรค และเมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรค ซึ่งอาจหมายความว่ารวมถึงการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นว่านโยบายและข้อบังคับของพรรคที่ขอรับการจัดตั้งไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๐ ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองได้

แต่สำหรับกรณีตามคำร้องเป็นกรณีตามมาตรา ๓๓ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนแล้ว การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับบางข้อ เนื่องจากนายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่า ไม่มีลักษณะตามมาตรา ๑๐ เนื่องจากมาตรา ๓๓ ให้นำเอามาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ มาบังคับใช้โดยอนุโลม ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าว เพื่อวินิจฉัยคุณประโยชน์ของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรคการเมืองได้

ดังนั้น ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า เหตุผลที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๕ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ ขอบด้วยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่

กรณีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคที่จะขัดต่อมาตรา ๑๐ นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ (๑) ไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติและศาสนา (๒) ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ (๓) ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) ที่เปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคเป็นข้อความใหม่ว่า “กรรมการบริหารพรรคว่างลงสองในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมดให้ถือว่ากรรมการบริหารพรรคที่เหลือสิ้นสภาพลงด้วย เมื่อกรรมการบริหารพรรคว่างลงตาม (๑) - (๓) ให้หัวหน้าพรรคแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคที่เหมาะสมให้ทำหน้าที่แทน แต่ถ้าตำแหน่งที่ว่างนั้นเป็นตำแหน่งหัวหน้าพรรคให้รองหัวหน้าพรรคลำดับต้นทำหน้าที่แทน”

นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อาจทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีตำแหน่งไม่ครบตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อบังคับที่เปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ขัดต่อมาตรา ๑๐ เพราะไม่ได้มีผลให้กรรมการบริหารพรรคมีจำนวนน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒ เหตุผลของนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นเพียงการคาดคะเนว่า อาจไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่พรรคชีวิตที่ดีกว่าได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการพรรคไว้ในข้อ ๑๘ แล้วว่าให้เป็นไปตามมาตรา ๑๒

ประเด็นที่ ๒ ข้อ ๒๗ ที่เปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคเป็นข้อความใหม่ว่า “การตั้งสาขาพรรคในเขตเลือกตั้งใด ให้คณะกรรมการพรรคหรือหัวหน้าพรรคพิจารณาจัดตั้งขึ้นตามที่เห็นสมควร เมื่ออนุมัติแล้วให้พรรคตั้งกรรมการสาขาพรรคโดยเร็ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุผลของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่วินิจฉัยว่าขัดต่อมาตรา ๑๐ นั้น เห็นชอบตามเหตุผลของนายทะเบียนพรรคการเมือง เพราะการกำหนดให้อำนาจหัวหน้าพรรคมีอำนาจในการจัดตั้งสาขาพรรคในเขตเลือกตั้ง ไม่สอดคล้องกับอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค ข้อ ๒๑ (๘) ที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจในการจัดตั้งสาขาพรรค และการตั้งกรรมการสาขาพรรคจะขัดกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ (๕) ที่กำหนดให้เลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค

ประเด็นที่ ๓ ข้อ ๒๘ ที่เปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคเป็นข้อความใหม่ว่า “ให้เลือกหรือตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคตามข้อ ๒๘ กรณีประชุมเลือกตั้งองค์ประชุมไม่ควรน้อยกว่าเจ็ดคน”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ขัดต่อมาตรา ๑๐ เพราะการกำหนดองค์ประชุมในการเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคจะมีจำนวนเท่าใดนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นข้อห้ามไว้ว่าต้องมีจำนวนเท่าใด เหตุผลของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ระบุว่า การกำหนดให้องค์ประชุมในการเลือกตั้งไม่ควรน้อยกว่า ๗ คน อาจจะมีจำนวนเท่ากับจำนวนคณะกรรมการสาขาพรรค ซึ่งทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งและผู้เข้าร่วมประชุมมีจำนวนเท่ากัน จึงไม่ชอบด้วยหลักเลือกตั้งนั้น การกำหนดจำนวนองค์ประชุมเพื่อเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรคว่าไม่ควรน้อยกว่า ๗ คนนั้น ไม่ได้หมายความว่ามิได้เพียงแค่ว่า ๗ คน อาจมีมากกว่านั้นก็ได้ และถ้ามีเพียง ๗ คนเท่านั้น ก็น่าจะอนุโลมให้ใช้ได้ ไม่ควรเคร่งครัดมากนัก เพราะเป็นเพียงแค่การเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค ซึ่งการพัฒนาพรรคการเมืองจำเป็นต้องให้มีการดำเนินงานของพรรคในระดับสาขา ถ้าให้การจัดตั้งสาขาพรรคเป็นไปได้ลำบากแล้ว พรรคการเมืองก็จะขยายฐานไปยังท้องถิ่นได้ช้าและลำบากเช่นกัน

ประเด็นที่ ๔ ข้อ ๔๐ ที่เปลี่ยนแปลงจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคเป็น ๒๕ คน ก็ถือว่าเป็นองค์ประชุม

พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ขัดต่อมาตรา ๑๐ เพราะการเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรคจะเป็นเท่าไรนั้น น่าจะเป็นไปตามที่พรรคเห็นสมควร เพราะถ้าให้จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่มีจำนวนมาก และไม่มีสมาชิกเข้าประชุมครบตามจำนวนที่กำหนดไว้ พรรคก็จะประชุมไม่ได้ ในกรณีของพรรคชีวิตที่ดีกว่าแม้ว่ามีสมาชิกประมาณ ๕,๐๐๐ คน ก็ไม่ได้หมายความว่าสามารถได้จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนมาก การดำเนินงานของพรรคที่จะสร้างความร่วมมือจากสมาชิกพรรคต้องใช้เวลา น่าจะยินยอมให้พรรคสามารถประชุมใหญ่ได้โดยไม่ลำบากมากนัก ส่วนประเด็นที่ว่า ถ้าจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมมีน้อยเกินไป จะทำให้สมาชิกมีโอกาสน้อยในการตรวจสอบการดำเนินงานของพรรค เพื่อให้สอดคล้องกับการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยนั้น การกำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ที่เปลี่ยนแปลงใหม่นั้น ไม่ได้หมายความว่าให้มีผู้เข้าร่วมประชุมเพียง ๒๕ คน เท่านั้น สมาชิกที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมสามารถเข้าประชุมได้ และการเชิญเข้าประชุมพรรคก็ต้องเชิญสมาชิกผู้ที่มีสิทธิเข้าประชุมทุกคนอยู่ดี จึงไม่ถือว่าการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับข้อที่ ๔๐ ขัดต่อหลักการของประชาธิปไตย

ประเด็นที่ ๕ ข้อ ๔๔ ที่เกี่ยวกับการประชุมใหญ่สาขาพรรค เปลี่ยนแปลงเป็นข้อความใหม่ว่า “คณะกรรมการสาขาพรรคควรจัดประชุมใหญ่สาขาพรรคปีละครั้ง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ขัดต่อมาตรา ๑๐ เพราะข้อความที่ว่า “คณะกรรมการสาขาพรรคควรจัดประชุมใหญ่ปีละครั้ง” ทำให้ไม่มีสภาพบังคับให้คณะกรรมการสาขาพรรคต้องจัดประชุมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง อาจไม่มีการประชุมใหญ่สาขาพรรคเลยก็ได้เท่ากับว่าเป็นข้อบังคับที่ไม่สนับสนุนหรือกระตุ้นให้สาขาพรรคทำงานอย่างเข้มแข็ง ไม่สนับสนุนให้ประชาชนและสมาชิกมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมือง ไม่สนับสนุนให้สาขาพรรคช่วยพัฒนาความเจริญเติบโตของพรรค และสร้างฐานสนับสนุนในท้องถิ่นหรือในเขตเลือกตั้ง จึงถือได้ว่าไม่สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยที่จำเป็นต้องมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของพรรคการเมือง

ประเด็นที่ ๖ ข้อ ๔๕ ที่เปลี่ยนแปลงจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรคให้ลดลงเหลือเพียงไม่น้อยกว่า ๕ คน

พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ขัดต่อมาตรา ๑๐ เนื่องจากการกำหนดผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรคไม่น้อยกว่า ๕ คนนั้น ไม่ได้เป็นการจำกัดว่าผู้เข้าร่วมประชุมต้องมีเพียง ๕ คน อาจมีมากกว่านี้ก็ได้ ไม่ได้เป็นการตัดสิทธิสมาชิกที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรคแต่อย่างใด ส่วนประเด็นที่ว่า การกำหนดเช่นนี้ขัดแย้งกับข้อ ๒๕ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อ ๒๕ เป็นการประชุมเพื่อเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค ไม่ใช่เป็นการประชุมใหญ่สาขาพรรค

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลง
ข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) ข้อ ๒๕ ข้อ ๔๐ และข้อ ๔๕ ไม่เป็นไปตามพระราช
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ จึงให้นายทะเบียนพรรคการเมือง
รับจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) ข้อ ๒๕ ข้อ ๔๐ และ
ข้อ ๔๕ ส่วนข้อ ๒๗ และข้อ ๔๔ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ