

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๖/๒๕๕๖

วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่ายื่นคำร้องลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าของนายทะเบียนพรรคการเมืองสรุปข้อเท็จจริงจากคำร้องดังนี้

๑. พรรคชีวิตที่ดีกว่า ผู้ร้อง ได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคชีวิตที่ดีกว่า เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ ต่อมาวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ พรรคได้จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ ที่ประชุมใหญ่เห็นชอบให้มีการแก้ไขข้อบังคับพรรครวม ๑๔ ข้อ ซึ่งพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามหนังสือที่ พชก. ๐๗๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ ตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓

๒. เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕ ผู้ร้องได้รับหนังสือแจ้งจากนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ถูกร้อง ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต (ทบพ) ๐๔๐๑/๒๖๓๖ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๕ เรื่อง การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า มีรายละเอียดสรุปว่า

ตามที่พรรคชีวิตที่ดีกว่าแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า และต่อมาได้มีหนังสือชี้แจงกรณีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า เพื่อให้ นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาดำเนินการตามนัยมาตรา 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 ๒๘ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ ที่พรรคชีวิตที่ดีกว่าชี้แจงว่า คำนี้ถึงการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ไม่ขัดกับหลักกฎหมายโดยไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต และหากเกิดปัญหาขึ้นพรรคก็จะ

หาทางแก้ไขต่อไป แสดงให้เห็นว่าพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มุ่งเน้นการบริหารงานเฉพาะหน้าไม่มีการเตรียมการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้และเมื่อพิจารณาเนื้อหาอาจจะไม่สอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับพรรคเดิมในข้ออื่น จึงได้พิจารณาว่าอาจมีปัญหาคือกฎหมายและการปฏิบัติ และข้อบังคับพรรคเดิมก็สามารถใช้ประโยชน์ได้แม้ว่าจะไม่มีการแก้ไขข้อบังคับพรรคดังกล่าว

การไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคดังกล่าว นายทะเบียนได้ให้เหตุผลดังนี้

(๑) การยกเลิกข้อ ๒๐ พรรคสอง (๑๐) ที่กำหนดว่า “กรรมการบริหารพรรคว่างลงสองในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด ให้ถือว่ากรรมการบริหารพรรคที่เหลือสิ้นสภาพลงด้วยเมื่อกรรมการบริหารพรรคว่างลงตาม (๑) - (๓) ให้หัวหน้าพรรคแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคที่เหมาะสมให้ทำหน้าที่แทน แต่ถ้าตำแหน่งที่ว่างนั้นเป็นตำแหน่งหัวหน้าพรรคให้รองหัวหน้าพรรคลำดับต้นทำหน้าที่แทน” อาจจะทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีตำแหน่งไม่ครบตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหากยกเลิกความในข้อนี้้ออกอาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติ

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

(๓) ข้อ ๒๕ ที่ให้ตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคไม่อาจจะกระทำได้ เพราะขัดกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้เลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค และไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่ององค์ประชุมการเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค

(๔) ข้อ ๔๐ เกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค ซึ่งพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าว ๒ ครั้ง จากจำนวน ๑๐๐ คน เป็น ๓๐ คน ในครั้งนี้เปลี่ยนแปลงเป็น ๒๕ คน ซึ่งมติของที่ประชุมใหญ่พรรคมีความสำคัญที่คณะกรรมการบริหารพรรคต้องปฏิบัติตามนัยมาตรา ๒๐ และการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค ฯลฯ ให้กระทำในที่ประชุมใหญ่พรรค ตามนัยมาตรา ๒๕ เมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกพรรคที่มีจำนวน ๕,๒๐๓ คน มีสาขาพรรค ๑๖ สาขา แต่การประชุมใหญ่พรรคให้มีองค์ประชุมเพียง ๒๕ คน เห็นว่า การแก้ไขข้อบังคับพรรคดังกล่าว ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด อย่างน้อยก็เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งจะสอดคล้องกับการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย

(๕) ข้อ ๔๔ เกี่ยวกับการประชุมใหญ่สาขาพรรค ที่ใช้ข้อความว่า “คณะกรรมการสาขาพรรค ควรจัดประชุมใหญ่สาขาพรรคปีละครั้ง” เห็นว่าการใช้ถ้อยคำลักษณะนี้เป็นการไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน และสภาพบังคับ ซึ่งหากมีเรื่องเร่งด่วนเรื่องสำคัญที่สมาชิกเห็นว่าต้องให้ที่ประชุมใหญ่ของสาขาพรรค พิจารณาก็ไม่อาจทำได้ ประกอบกับการประชุมใหญ่เป็นเรื่องสำคัญของการดำเนินกิจการของพรรคและ สาขาพรรคหากไม่มีการกำหนดช่องทางให้กรรมการสาขาพรรคหรือสมาชิกพรรคสามารถที่แสดงสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อขอเปิดการประชุมอาจเป็นการตัดสิทธิของกรรมการสาขาพรรคและสมาชิกพรรคอันเป็นเรื่องสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งข้อบังคับฉบับเดิมได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ชัดเจนอยู่แล้ว

(๖) ข้อ ๔๕ เกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรค ซึ่งพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงแล้ว ๒ ครั้ง จากจำนวน ๓๐ คน เป็น ๑๕ คน ในครั้งนี้เปลี่ยนแปลงเป็นไม่ควรน้อยกว่า ๕ คน ซึ่งจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรคมีจำนวนมากกว่าจำนวนคณะกรรมการสาขาพรรค ตามมาตรา ๓๑ เพียง ๒ คน และการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค ข้อ ๒๕ และข้อ ๔๕ อาจไม่ สอดคล้องกันเนื่องจากข้อ ๒๕ กำหนดให้องค์ประชุมไม่ควรไม่น้อยกว่า ๗ คน แต่ข้อ ๔๕ กำหนดว่า ไม่ควรน้อยกว่า ๕ คน ทั้งที่เป็นการประชุมใหญ่สาขาพรรคเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ควรเปิดโอกาสให้ สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด อย่างน้อยก็เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการ สาขาพรรคจากสมาชิกพรรคที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรค ซึ่งจะสอดคล้องกับการส่งเสริม การปกครองระบอบประชาธิปไตย

๓. ผู้ร้องเห็นว่า เหตุผลของการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ข้อบังคับพรรค นั้น มิได้นำมาตรา ๓๓ ที่ให้นำมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลมซึ่งความในมาตรา ๑๔ (๒) บัญญัติให้ข้อบังคับพรรคต้องไม่ขัดต่อมาตรา ๑๐ มาเป็นแนวการพิจารณาแต่อย่างใด โดยพรรคชีวิตที่ดีกว่ายืนยันว่า ข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่ามิได้ขัดต่อมาตรา ๑๐ ดังนั้น นายทะเบียน ย่อมไม่มีอำนาจที่จะไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับดังกล่าว

๔. นอกจากนี้ นายทะเบียนใช้เวลาในการตรวจสอบพิจารณาการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค ชีวิตที่ดีกว่าเป็นเวลาเกือบ ๔ เดือนนั้น เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๔ วรรคสี่ บัญญัติว่า “...นายทะเบียนแจ้งการไม่รับ การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับเป็นหนังสือพร้อมเหตุผล...ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับ คำขอ...” และการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งให้พรรคชีวิตที่ดีกว่าชี้แจงเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๕ ก็ไม่เป็นเหตุให้นายทะเบียนมีอำนาจขยายเวลาที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายออกไปได้ ดังนั้น นายทะเบียนจึงฝ่าฝืนและละเลยต่อกฎหมาย

ผู้ถูกร้องได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ สรุปว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณากรณีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๔ เฉพาะข้อ ๒๐ วรรคสอง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๙ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ อาจจะมีปัญหาในการปฏิบัติและไม่สอดคล้องเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ จึงสมควรให้ผู้ร้องชี้แจงเหตุผลการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคดังกล่าวภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ถูกร้อง ทั้งนี้ การพิจารณาดำเนินการของผู้ถูกร้องตามนัยมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จะครบกำหนด ๓๐ วัน ในวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๕

๑. วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๕ ผู้ถูกร้องได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ ให้ผู้ร้องชี้แจงกรณีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคตามข้อ ๑ เพิ่มเติมในบางข้อที่ยังไม่ชัดเจน ได้แก่ ข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๙ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ ตามหนังสือที่ ลต (ทบพ) ๐๔๐๑/๓๐๘ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕

๒. วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ผู้ร้องได้มีหนังสือถึงผู้ถูกร้องชี้แจงสรุปว่า

(๑) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ผู้ร้องคำนึงถึงการทำให้งานบริหารงานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และไม่ขัดกับหลักกฎหมายที่กำหนดให้พรรคการเมืองปฏิบัติ โดยผู้ร้องไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต และหากมีปัญหากเกิดขึ้นผู้ร้องก็จะหาทางแก้ไขต่อไป

(๒) ขอให้ตรวจสอบว่ากรณีการแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าซึ่งผู้ถูกร้องจะต้องตอบรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน นับแต่ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕ ให้ผู้ร้องชี้แจงทางไปรษณีย์ กรณีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและวิธีปฏิบัติงานในราชการทั่วไปพึงปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

๓. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับหนังสือแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคของพรรคชีวิตที่ดีกว่า เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๔ การดำเนินการของผู้ถูกร้องจึงครบกำหนด ๓๐ วัน ในวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๕ ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้ดำเนินการและพิจารณาเสนอตามลำดับชั้น โดยสำนักกิจการพรรคการเมืองฯ ได้นำเสนอรองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการพรรคการเมืองฯ ในวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๕ (ก่อนครบกำหนด ๗ วัน) และรองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการพรรคการเมืองฯ ได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้เกิดความรอบคอบชัดเจนจึงเห็นควรให้ผู้ร้องชี้แจงเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ถูกร้อง ซึ่งสำนักกิจการพรรคการเมืองฯ ได้ดำเนินการและ

เสนอตามลำดับชั้นอีกครั้งหนึ่ง และผู้ถูกร้องได้พิจารณาในวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๕ ภายใน ๓๐ วัน ตามกฎหมาย ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำชับให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบถือปฏิบัติ ในการเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้ถูกร้องก่อนครบกำหนดเวลาอย่างน้อย ๕ วัน โดยเคร่งครัดแล้ว

๔. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๔ ตามมติที่ประชุมใหญ่พรรคและคำชี้แจงของผู้ร้องแล้ว มีความเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๔ เฉพาะข้อ ๒๐ วรรคสอง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๘ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ ที่ผู้ร้องชี้แจงว่า คำนึงถึงการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ไม่ขัดกับหลักกฎหมาย โดยพรรคไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต และหากเกิดปัญหาขึ้นพรรคจะหาทางแก้ไขต่อไปนั้น แสดงให้เห็นว่า ผู้ร้องได้มุ่งเน้นการบริหารงานเฉพาะหน้า ไม่มีการเตรียมการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ และเมื่อได้พิจารณาถึงเนื้อหาอาจไม่สอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับพรรคเดิมในข้ออื่น เช่น การตั้งกรรมการสาขาพรรคซึ่งไม่สอดคล้องกับ มาตรา ๑๑ (๕) การเปลี่ยนแปลงเพื่อให้หัวหน้าพรรคมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติจัดตั้งสาขาพรรค ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับข้อบังคับพรรคเดิม ข้อ ๒๑ (๘) ที่กำหนดให้อำนาจการอนุมัติจัดตั้งสาขาพรรค เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค การเปลี่ยนแปลงโดยยกเลิกอำนาจของหัวหน้าพรรคในการ แต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคทำหน้าที่แทนตำแหน่งที่ว่าง อาจทำให้เกิดปัญหาบางอย่าง เช่น การรับรอง งบการเงินซึ่งที่ประชุมใหญ่พรรคอนุมัติแล้ว ต้องให้หัวหน้าพรรคและเหรัญญิกพรรคร่วมรับรองความถูกต้อง เพื่อส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๐ เป็นต้น จึงพิจารณาเห็นว่าถ้าตอบรับไปแล้ว อาจมี ปัญหาในข้อกฎหมายและการปฏิบัติ ซึ่งข้อบังคับเดิมก็สามารถใช้ปฏิบัติได้ แม้ว่าจะไม่มีการแก้ไข ข้อบังคับพรรคดังกล่าว จึงเห็นสมควรไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๔ เฉพาะข้อ ๒๐ วรรคสอง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๘ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ พร้อมทั้งแจ้ง เหตุผลให้ผู้ร้องทราบด้วย เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ จึงเสนอกรรมการ การเลือกตั้ง (พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ) เพื่อขอรับความเห็นจากที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญของ กรรมการการเลือกตั้งก่อนซึ่งกรรมการการเลือกตั้ง (พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ) เห็นชอบและ ที่ประชุมที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญได้พิจารณาเห็นชอบตามที่สำนักงานฯ เสนอ จึงขอให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ถูกร้อง มีอำนาจไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๘ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ และมีอำนาจขยายเวลาที่ ผู้ถูกร้องต้องปฏิบัติตามกฎหมายออกไปได้ หรือไม่ เห็นว่า เป็นกรณีที่พรรคชีวิตที่ดีกว่า ผู้ร้องขอให้

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องที่ยุติไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคที่ดีกว่าของผู้ร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ โดยมาตรา ๓๓ วรรคสอง บัญญัติให้นำมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และโดยที่มาตรา ๑๔ (๒) บัญญัติว่า “นโยบายและข้อบังคับพรรคการเมือง มีลักษณะไม่ขัดต่อมาตรา ๑๐” และมาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องมีนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองซึ่งต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติหรือศาสนาระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น ผู้ร้องมีอำนาจไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าได้ และผู้ถูกร้องมีอำนาจให้ผู้ร้องชี้แจงเหตุผลต่างๆ ได้ และมีผลให้ระยะเวลาตามกฎหมายดังกล่าวสะดุดหยุดลง ผู้ถูกร้องไม่ได้ละเลยหรือฝ่าฝืนกฎหมายตามข้อกล่าวหาและข้อต่อสู้ของผู้ร้องแต่อย่างใด

ประเด็นหลักต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า คำสั่งของผู้ถูกร้องที่ไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๕ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ เป็นไปโดยชอบด้วยเหตุผลตามมาตรา ๑๐ และเป็นไปตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ ซึ่งจะได้พิจารณาวินิจฉัยเรียงประเด็นดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การยกเลิกข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) ที่กำหนดว่า “กรรมการบริหารพรรคว่างลงสองในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคทั้งหมดให้ถือว่ากรรมการบริหารพรรคที่เหลือสิ้นสภาพลงด้วยเมื่อกรรมการบริหารพรรคว่างลงตาม (๑) - (๗) ให้หัวหน้าพรรคแต่งตั้งกรรมการบริหารพรรคที่เหมาะสมให้ทำหน้าที่แทน แต่ถ้าตำแหน่งที่ว่างนั้นเป็นตำแหน่งหัวหน้าพรรคให้รองหัวหน้าพรรคลำดับต้นทำหน้าที่แทน”

ผู้ถูกร้องไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับดังกล่าวโดยเหตุผลว่า อาจจะทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีตำแหน่งไม่ครบตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหากยกเลิกความข้อนี้้ออกอาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติ

พิจารณาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยกำหนดให้ต้องมีอย่างน้อย ๗ คน และผู้ร้องได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารพรรคไว้ในข้อ ๑๘ โดยให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แล้วก็ตาม ก็อาจจะทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีตำแหน่งไม่ครบตามมาตรา ๑๒ ได้ ดังนั้น การที่ผู้ร้องขอยกเลิกข้อ ๒๐ วรรคสอง (๑๐) จึงขัดต่อ

มาตรา ๑๐ การที่ผู้ถูกร้องไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๒๐ พรรคสอง (๑๐) เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓

ประเด็นที่ ๒ ข้อ ๒๗ เปลี่ยนจากข้อบังคับพรรคเดิมที่ว่า “การตั้งสาขาพรรคในท้องถิ่นหรือเขตเลือกตั้งใด ให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจจัดตั้งขึ้นตามที่เห็นสมควร ให้ดำเนินการเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรคให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน เมื่อตั้งแล้วสาขาพรรคควรมีสมาชิกไม่น้อยกว่าสิบห้าคน” เป็นข้อความใหม่ว่า “การตั้งสาขาพรรคในเขตเลือกตั้งใด ให้คณะกรรมการพรรคหรือหัวหน้าพรรคพิจารณาจัดตั้งขึ้นตามที่เห็นสมควร เมื่ออนุมัติแล้วให้พรรคตั้งกรรมการสาขาพรรคโดยเร็ว”

ผู้ถูกร้องให้เหตุผลว่า เพื่อให้หัวหน้าพรรคผู้ร้องมีอำนาจในการจัดตั้งสาขาพรรค จึงอาจไม่สอดคล้องกับอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคตามข้อ ๒๑ (๘) ที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจในการจัดตั้งสาขาพรรคและการตั้งกรรมการสาขาพรรคจะขัดกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ (๕) ที่กำหนดให้เลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๒๗ ที่ให้อำนาจหัวหน้าพรรคผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาจัดตั้งสาขาพรรคในเขตเลือกตั้ง ซึ่งขัดต่อข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๒๒ (๑) ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าพรรคไว้แล้วซึ่งไม่มีหน้าที่ในการพิจารณาจัดตั้งสาขาพรรคในเขตเลือกตั้งจึงขัดต่อมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น คุณพิณิจของผู้ถูกร้อง จึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓

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

ผู้ถูกร้องให้เหตุผลว่า ที่ให้ตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคไม่อาจกระทำได้เพราะขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดว่าข้อบังคับพรรคการเมืองต้องมีรายการ (๕) แผนและกำหนดเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรค อำนาจหน้าที่ การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุด และการออกจากตำแหน่งของกรรมการสาขาพรรคการเมืองและอำนาจหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมืองประการหนึ่ง และการกำหนดให้มี

องค์ประชุมในการเลือกตั้งไม่ควรน้อยกว่า ๗ คน อาจจะมีจำนวนเท่ากับจำนวนคณะกรรมการสาขาพรรคตามข้อ ๒๘ ซึ่งให้ผู้ได้รับเลือกตั้งและผู้เข้าร่วมประชุมมีจำนวนเท่ากัน จึงไม่ชอบด้วยหลักการเลือกตั้ง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อบังคับพรรคข้อ ๒๘ ที่แก้ไขใหม่แม้จะเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ที่บัญญัติให้ข้อบังคับพรรคการเมืองต้องมีรายการตาม (๕) ที่บัญญัติว่า “แผนและกำหนดเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง อำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุดและการออกจากตำแหน่งของกรรมการสาขาพรรคการเมือง และอำนาจหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมือง” ก็ตาม แต่การกำหนด “ให้เลือกหรือตั้งคณะกรรมการสาขาพรรคตามข้อ ๒๘ กรณีประชุมเลือกตั้งองค์ประชุมไม่ควรน้อยกว่าเจ็ดคน” ทำให้จำนวนคณะกรรมการสาขาพรรคตามข้อ ๒๘ ผู้เข้าร่วมประชุมและผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากัน ซึ่งไม่เป็นการสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง จึงขัดต่อมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงเป็นไปตามมาตรา ๓๓

ประเด็นที่ ๔ ข้อ ๔๐ เกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรค ซึ่งผู้ร้องได้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าว ๒ ครั้งแล้ว จากจำนวน ๑๐๐ คน เป็น ๓๐ คน ในครั้งนี้เปลี่ยนแปลงเป็น ๒๕ คน ซึ่งมติของที่ประชุมใหญ่พรรคมีความสำคัญที่คณะกรรมการบริหารพรรคต้องปฏิบัติตามนัยมาตรา ๒๐ และเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค ฯลฯ ให้กระทำในที่ประชุมใหญ่พรรคตามนัยมาตรา ๒๕ เมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกพรรคที่มีจำนวน ๘,๒๐๓ คน มีสาขาพรรค ๑๖ สาขา แต่การประชุมใหญ่พรรคให้มีองค์ประชุมเพียง ๒๕ คน

ผู้ถูกร้องให้เหตุผลว่า การแก้ไขข้อบังคับพรรคดังกล่าวควรเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด อย่างน้อยก็เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารพรรคซึ่งจะสอดคล้องกับการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การกำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรคผู้ร้อง แม้ได้มีการเปลี่ยนแปลงถึง ๒ ครั้ง และจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมลดน้อยลง แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็มีได้มีการกำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่หรือองค์ประชุมใหญ่ไว้แน่นอน คงมีแต่ให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรค แต่อย่างไรก็ดี จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคการเมืองก็เป็นการสะท้อนถึงสภาพปัญหาของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ในด้านการตรวจสอบและความอ่อนแอของพรรคการเมืองที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของมวลชนหรือมีมวลชนมีส่วนร่วมน้อยมาก ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้ จึงเห็นว่าข้อบังคับพรรคชีวิตที่ตีกว่า

ข้อ ๕๐ ขัดต่อมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๕๐ จึงเป็นไปตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ประเด็นที่ ๕ ข้อ ๔๔ เกี่ยวกับการประชุมใหญ่สาขาพรรคที่ใช้คำว่า “คณะกรรมการสาขาพรรคควรจัดประชุมใหญ่สาขาพรรคปีละครั้ง”

ผู้ถูกร้องให้เหตุผลว่า การใช้ถ้อยคำลักษณะนี้เป็นการไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและสภาพบังคับซึ่งหากมีเรื่องเร่งด่วนเรื่องสำคัญที่สมาชิกเห็นว่าต้องให้ที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคพิจารณาก็ไม่อาจทำได้ ประกอบกับการประชุมใหญ่เป็นเรื่องสำคัญของการดำเนินกิจการของพรรคและสาขาพรรค หากไม่มีการกำหนดช่องทางให้กรรมการสาขาพรรคหรือสมาชิกพรรคสามารถที่แสดงสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อขอเปิดประชุม อาจเป็นการตัดสิทธิของคณะกรรมการสาขาพรรคและสมาชิกพรรคอันเป็นเรื่องสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งข้อบังคับเดิมได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ชัดเจนอยู่แล้ว

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การประชุมใหญ่สาขาพรรคเป็นเรื่องสำคัญของการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมือง เพราะเป็นการสะท้อนถึงการดำเนินงานของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยและการประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองจะเป็นการกำหนดทิศทางของพรรคการเมืองนั้นว่าจะดำเนินการไปในทิศทางใด ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพรรคการเมืองและการดำเนินการของพรรคการเมืองที่สามารถตรวจสอบได้โดยประชาชนและสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นๆ ซึ่งข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๔๔ ขัดต่อมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าข้อ ๔๔ จึงเป็นไปตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

ประเด็นที่ ๖ ข้อ ๔๕ เปลี่ยนแปลงจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรค

ผู้ถูกร้องให้เหตุผลว่า ผู้ร้องได้มีการเปลี่ยนแปลงรวม ๒ ครั้ง จากจำนวน ๓๐ คน เป็น ๑๕ คน ในครั้งนี้เปลี่ยนแปลงเป็นไม่น้อยกว่า ๕ คน ซึ่งจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรคมีจำนวนมากกว่าจำนวนคณะกรรมการสาขาพรรคตามมาตรา ๓๑ เพียง ๒ คน และการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคข้อ ๒๕ และข้อ ๔๕ อาจไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากข้อ ๒๕ กำหนดให้องค์ประชุมไม่น้อยกว่า ๗ คน แต่ข้อ ๔๕ กำหนดว่าไม่น้อยกว่า ๕ คน ทั้งที่เป็นการประชุมใหญ่สาขาพรรคเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดอย่างน้อยก็เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสาขาพรรคจากสมาชิกพรรคที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรค ซึ่งจะสอดคล้องกับการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การประชุมใหญ่สาขาพรรคเป็นการสะท้อนถึงการดำเนินงานของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยและการประชุมใหญ่ของสาขาพรรคการเมืองจะเป็นการกำหนดทิศทางของพรรคการเมืองนั้นว่าจะดำเนินการไปในทิศทางใด ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพรรคการเมืองนั้น และการดำเนินการของพรรคการเมืองที่สามารถตรวจสอบได้โดยประชาชนและสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นๆ ข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๔๔ จึงขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า ข้อ ๔๔ จึงเป็นไปตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

สรุปแล้ว การที่ผู้ถูกร้องไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๐ วรรคสอง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๘ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ เพราะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นไปตามมาตรา ๓๓ ประกอบมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗

อาศัยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ถูกร้องที่ไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคชีวิตที่ดีกว่าข้อ ๒๐ วรรคสอง ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๘ ข้อ ๔๐ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๓ แล้ว

นายมงคล สระแก้ว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ