

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลจังหวัดอุบลราชธานีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีศาลเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๔ ประกอบมาตรา ๘๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒

สรุปข้อเท็จจริง

๑. เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ พนักงานอัยการจังหวัดอุบลราชธานี เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายคำดี เผ่าดวงดี เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดอุบลราชธานี ฐานความผิดเป็นกรรมการสาขาพรรคการเมือง ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียน ภายในกำหนดสรุปได้ ดังนี้

นายคำดี เผ่าดวงดี เป็นกรรมการสาขาพรรคการเมืองพรรคประชาธิปัตย์ สาขาลำดับที่ ๑๐๒ ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านเลขที่ ๕๕ บ้านชุมดิน ตำบลหนองเมือง อำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี ต่อมาพรรคประชาธิปัตย์ได้แจ้งการยุบสาขาพรรค ลำดับที่ ๑๐๒ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตอบรับการยุบสาขาพรรค ตามหนังสือที่ ลต (ทบพ) ๐๕๐๑/๑๙๕๖ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่า จำเลยมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะในการพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ สาขาลำดับที่ ๑๐๒ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งการตอบรับจากนายทะเบียนพรรคการเมือง ดังนั้นจำเลยจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ภายใน วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕

จำเลยในฐานะที่พ้นจากการดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ ได้รู้หน้าที่ของตนที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ แต่จำเลยไม่ได้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ภายใน กำหนดระยะเวลาดังกล่าว โดยต่อมาเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ จำเลยได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง

รวมระยะเวลาที่จำเลยยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินช้ากว่าที่กำหนดเป็นเวลา ๒๗๓ วัน อันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีโทษปรับและปรับเพิ่มรายวัน

๒. เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จำเลยยื่นคำให้การต่อศาลจังหวัดอุบลราชธานี สรุปได้ว่า จำเลยให้การรับสารภาพว่าได้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จริง แต่เนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการกระทำโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และเมื่อตนได้รู้ถึงการกระทำความผิดดังกล่าวจึงได้ดำเนินการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เพื่อจะได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว

๓. เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ศาลจังหวัดอุบลราชธานีได้มีคำสั่งในรายงานกระบวนการพิจารณา สรุปได้ดังนี้

คดีนี้โจทก์ฟ้องจำเลยให้รับโทษตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ในข้อหาเป็นกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๘๒ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง แต่โดยที่ในมาตรา ๘๒ กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อนายทะเบียนภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ดำรงตำแหน่งและภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และความหมายของวันดังกล่าวนี้ปรากฏตามคำฟ้องที่ยืนยันว่า หมายถึง “วัน” ที่หัวหน้าพรรค (ซึ่งเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง) ได้ทราบการแจ้งตอบรับการเปลี่ยนแปลง (การเข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง) จากนายทะเบียนตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง กรณีจึงเป็นการกำหนดการกระทำความผิดของบุคคลโดยการสันนิษฐานว่า กรรมการสาขาพรรคการเมืองจะต้องทราบการเปลี่ยนแปลงนับแต่วันที่หัวหน้าพรรคการเมืองได้รับแจ้ง ซึ่งไม่แน่นอนว่าจะเป็นวันใด เพราะกรรมการสาขาพรรคการเมืองที่ถูกยุบไม่ได้รับแจ้งด้วยตนเองทั้งที่การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเรื่องเฉพาะบุคคล ประกอบกับคู่ความไม่อาจนำสืบได้แย้งว่า กรรมการสาขาพรรคการเมืองควร หรือน่าจะต้องรู้ว่าตนเองมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๘๒ ในวันใด เพราะการแจ้งการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ของพรรคตามมาตรา ๓๓ จะมีผลสมบูรณ์เมื่อได้รับแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียน การนับสามสิบวัน จึงให้นับตั้งแต่วันที่นายทะเบียนแจ้งไปยังหัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งไม่ว่าจะได้รับวันใดและหัวหน้าพรรคจะแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องได้เมื่อใด แต่บทบัญญัตินี้กลายเป็นบทสันนิษฐานเด็ดขาดว่าให้ถือวันที่กำหนดในมาตรา ๓๓ วรรคสอง คือ วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองส่งหนังสือถึงหัวหน้าพรรคการเมือง คำว่า “สมบูรณ์” ในมาตรานี้ จึงรวมถึงวันเข้าดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งด้วย

ศาลจึงเห็นว่า บทบัญญัติความผิดตามมาตรา ๘๔ ที่กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมือง ซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องรับโทษนำที่จะต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นการกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดโดยไม่ปรากฏการกระทำผิดที่ชัดเจน หากแต่เป็นการลงโทษบุคคลจากข้อสันนิษฐานของกฎหมายโดยเด็ดขาด จึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัย

กรณีนี้ผู้ร้อง คือ ศาลจังหวัดอุบลราชธานีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ ซึ่งบัญญัติฐานความผิดและ มาตรา ๘๔ ซึ่งบัญญัติระดับโทษ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ เพราะเป็นการกำหนดให้ บุคคลต้องรับผิดโดยไม่ปรากฏการกระทำผิดที่ชัดเจน จึงใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๖
๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔

ข้อพิจารณา

๑. มาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ วรรคแรกกำหนด “ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรค การเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง”

ดังนั้น นายคำดี เผ่าดวงดี ซึ่งเป็นกรรมการสาขาพรรค ที่ถูกยุบจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับหนังสือแจ้งการตอบรับจากนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕

โดยมาตรานี้มิได้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ แต่อย่างใด เพราะเป็นกฎหมาย ที่บังคับแก่บุคคลในพรรคการเมืองโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ (๖)

๒. มาตรา ๘๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “. . . กรรมการสาขาพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องระวางโทษปรับ ไม่เกินหนึ่งแสนบาทและปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง”

๓. นายคำดี เผ่าดวงดี ได้ให้การรับสารภาพว่า ได้กระทำความผิดจริง แต่เป็นการกระทำโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เพราะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตอบรับการยุบสาขาพรรคไปที่พรรคประชาธิปัตย์ มิได้แจ้งไปที่ตนในขณะที่ตนเป็นผู้แจ้งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยตรงเมื่อเข้ารับตำแหน่ง

๔. ศาลจังหวัดอุบลราชธานี เห็นว่า เป็นการกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดโดยไม่ปรากฏการกระทำผิดที่ชัดเจนแต่เป็นการลงโทษจากข้อสันนิษฐานของกฎหมายโดยเด็ดขาดว่าสาขาพรรคจะถูกยุบโดยสมบูรณ์เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตอบรับและกรรมการสาขาพรรคต้องยื่นบัญชีฯ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองตอบรับโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริง

๕. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้น บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ . . .”

พิจารณาดับทมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง และมาตรา ๘๔ ซึ่งเป็นบทลงโทษ ส่วนมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นหลักทั่วไปที่ใช้คุ้มครองประชาชนแล้วเห็นว่า ไม่เกี่ยวข้องกัน จึงไม่มีประเด็นว่าจะขัดหรือแย้งกัน ส่วนศาลจังหวัดอุบลราชธานีจะพิจารณาว่ามีการกระทำความผิดโดย ชัดเจนหรือไม่ หรือจะพิจารณาระวางโทษสถานใดเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลเองที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรก้าวล่วง

คำวินิจฉัย

จากข้อพิจารณาข้างต้นเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาศักดิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ