

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๘/๒๕๔๖

วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖

เรื่อง ศาลจังหวัดอุบลราชธานีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีศาลเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สรุปข้อเท็จจริง

พนักงานอัยการจังหวัดอุบลราชธานีเป็นโจทก์ฟ้องนายคำดี เผ่าดวงดี เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดอุบลราชธานี ในคดีหมายเลขดำที่ ๓๗๖/๒๕๔๖ ฐานความผิด เป็นกรรมการสาขาพรรคการเมือง ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนภายในกำหนด อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๔ โดยขอให้ปรับจำเลยรายวันอีกไม่เกินวันละ ๕๐๐ บาท เป็นเวลา ๒๗๓ วัน

คดีดังกล่าวปรากฏตามฟ้องโจทก์ว่า จำเลยได้พ้นจากการดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ สาขาลำดับที่ ๑๐๒ ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านเลขที่ ๕๕ บ้านขุมดิน ตำบลหนองเมือง อำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี เนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์ได้แจ้งการยุบสาขาพรรคฯ ลำดับที่ ๑๐๒ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองและนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตอบรับการยุบสาขาพรรคประชาธิปัตย์ดังกล่าวเพื่อให้จำเลยพ้นจากการดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคดังกล่าวแล้ว โดยนายทะเบียนพรรคการเมืองได้แจ้งให้พรรคประชาธิปัตย์ทราบแจ้งการตอบรับเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ พร้อมกับแจ้งให้ทราบด้วยว่า จำเลยมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะในการพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคประชาธิปัตย์ สาขาลำดับที่ ๑๐๒ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการตอบรับจากนายทะเบียนพรรคการเมือง ดังนั้น จำเลยจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะภายในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๕ ตามหน้าที่ที่จำเลยได้พ้นจากการดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคดังกล่าว

เมื่อระหว่างวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๕ เวลากลางวัน ถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๕ เวลากลางวัน ต่อเนื่องกันทุกวัน ภายในกำหนดระยะเวลา ๓๐ วันดังกล่าว จำเลยในฐานะที่พ้นจากการดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ ได้รู้หน้าที่ของตนที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

และหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะดังกล่าวข้างต้นอยู่แล้ว จำเลยไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ภายใน ๓๐ วัน ตามกำหนดเวลาที่กล่าวข้างต้น โดยต่อมา เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ จำเลยได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง รวมระยะเวลาที่จำเลยยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ล่าช้ากว่ากำหนดเป็นเวลา ๒๗๓ วัน อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

จำเลยเข้ามอบตัวต่อพนักงานสอบสวน ชั้นสอบสวนจำเลยให้การรับสารภาพ

เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้องของโจทก์และให้การว่า เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๖ จำเลยได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของจำเลยต่อคณะกรรมการเลือกตั้งแล้ว โดยจัดส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ปราบกฏตามสำเนาใบรับฝากบริการไปรษณีย์ภายในประเทศ (ฝากส่ง ๖ มกราคม ๒๕๕๖ นำจ่ายผู้รับ ภายในวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖)

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ศาลจังหวัดอุบลราชธานีพิเคราะห์แล้ว คดีนี้โจทก์ฟ้องจำเลยให้รับโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ในข้อหาเป็นกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๔๒ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๘๕ แต่โดยที่ ในมาตรา ๔๒ กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อนายทะเบียน ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ดำรงตำแหน่งและภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และความหมายของวันดังกล่าวนี้ ปราบกฏตามคำฟ้องที่ยืนยันว่า เป็นวันที่หัวหน้าพรรค (ซึ่งเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง) ได้ทราบแจ้งตอบรับการเปลี่ยนแปลง (การเข้าดำรงตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง) จากนายทะเบียนตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต (ทพพ) ๐๔๐๑/๑๗๕๖ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๕ กรณีจึงเป็นการกำหนดการกระทำความผิดของบุคคลโดยการสันนิษฐานว่า กรรมการสาขาพรรคการเมืองจะต้องทราบการเปลี่ยนแปลง นับแต่วันที่หัวหน้าพรรคการเมือง... ได้รับแจ้ง ซึ่งไม่แน่นอนว่าจะเป็นวันใด เพราะกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ได้รับแจ้งด้วยตนเอง ทั้งที่การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเรื่อง เฉพาะบุคคล ประกอบกับคู่ความไม่อาจนำสืบได้แย้งว่ากรรมการสาขาพรรคการเมืองควรหรือน่าจะต้องรู้ว่า ตนเองมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ในวันใด เพราะต้องบทสันนิษฐานเด็ดขาดว่า ให้ถือวันที่ กำหนดในมาตรา ๓๓ วรรคสอง ซึ่งคำว่า “สมบูรณ์” ในมาตรานี้หมายถึง การเข้าดำรงตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่งนั่นเอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลจังหวัดอุบลราชธานีจึงเห็นว่า บทบัญญัติความผิดตามมาตรา ๘๔ ที่กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมืองซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องรับโทษนาที่ที่จะต้องด้วย มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบโดยไม่ปรากฏการกระทำความผิดที่ชัดเจน หากแต่เป็นการลงโทษบุคคลจากข้อสันนิษฐานของกฎหมายโดยเด็ดขาด จึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญ ศาลนี้จะใช้บทบัญญัติมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บังคับแก่คดีนี้ และไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่ เกี่ยวข้อง จึงสมควรเสนอศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ศาลจังหวัดอุบลราชธานี จึงมีคำสั่งให้สำเนาถ้อยคำสำนวนและเอกสารส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ศาลจังหวัดอุบลราชธานี ได้มีหนังสือ ที่ ศย ๓๐๓.๐๒๐/๐๐๒๓๖๑ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๖ ส่งสำเนาถ้อยคำสำนวนและเอกสารมายังสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ดังนี้

ครั้งที่ ๑ ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๖ รับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการตาม ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ ประกอบข้อ ๓๗ วรรคสอง และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และแจ้งศาลจังหวัดอุบลราชธานี ผู้ร้องทราบ แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองและหัวหน้าพรรคประชาธิปไตยผู้เกี่ยวข้องทราบ หากประสงค์จะ แสดงความเห็นให้ยื่นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

ครั้งที่ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ เพื่อประโยชน์ในการผดุงความยุติธรรม ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๖ และข้อ ๒๔ อนุญาตให้ขยายเวลายื่นคำชี้แจงให้กับนายทะเบียนพรรคการเมืองผู้เกี่ยวข้องออกไปจนถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖

ครั้งที่ ๓ ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ให้รับคำชี้แจงของนายทะเบียน พรรคการเมืองตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต (ทบพ) ๐๔๐๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ รวมไว้ในสำนวน

สรุปคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง

๑. พรรคประชาธิปไตย มีหนังสือที่ ปชป. ๔๖๐๐๕๕๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖ แจ้งว่าไม่ประสงค์จะชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นใดในกรณีดังกล่าว

๒. นายทะเบียนพรรคการเมืองชี้แจงว่า

๒.๑ การจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเป็นการดำเนินการจัดการองค์กรภายในพรรคการเมือง ตามมาตรา ๔๗ วรรคสอง โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๑ (๕) กำหนดให้ข้อบังคับพรรคการเมืองต้องมีรายการเกี่ยวกับแผนและกำหนดเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง อำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุดและการออกจากตำแหน่งของกรรมการสาขาพรรคการเมือง และอำนาจหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมืองและเมื่อพรรคการเมืองได้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๓๐ และในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบตามมาตรา ๓๐ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้พิจารณาแก้ไขรายละเอียดดังกล่าวและการเปลี่ยนแปลงจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียน ตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง สาขาพรรคการเมืองมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากพรรคการเมือง แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองเท่านั้น จึงมีหัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง กรรมการสาขาพรรคการเมืองทุกคนย่อมต้องมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคการเมืองอันเป็นธรรมนูญสูงสุดของการปกครองภายในพรรคการเมือง ซึ่งข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๓๕ ให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจอนุมัติหรือยุบสาขาพรรค รวมทั้งการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้สาขาพรรคบริหารงานไปตามข้อบังคับพรรค ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพรรคและข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ ข้อ ๕๒ (๘) กำหนดให้คณะกรรมการสาขาพรรคมีอำนาจและหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

๒.๒ พรรคประชาธิปัตย์มีหนังสือแจ้งขอยุบเลิกสาขาพรรคประชาธิปัตย์ ลำดับที่ ๑๐๒ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ตามที่คณะกรรมการบริหารพรรคได้มีมติให้ยุบเลิกสาขาคงกล่าวเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔๘ กล่าวคือ สาขาพรรคมิได้จัดประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งประธานสาขาพรรคคนใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งดังกล่าวว่างลง ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕ นายทะเบียนได้ตอบรับการยุบเลิกสาขาคงกล่าวและแจ้งเป็นหนังสือให้หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ทราบการตอบรับ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ พร้อมกับแจ้งให้ทราบด้วยว่า กรรมการสาขาพรรคการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ในวาระที่พ้นจากตำแหน่ง ต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง กรณีการยุบเลิกสาขาคงกล่าว จึงเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบตามมาตรา ๓๐ ซึ่งจะถือเอาวันเดือนปีใด เป็นวันเดือนปีที่

พ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมืองนั้น ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๓๓ วรรคสอง กล่าวคือ ถือเอาวันเดือนปีที่หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับหนังสือแจ้งการตอบรับการยุบเลิกสาขาพรรคประชาธิปัตย์ ลำดับที่ ๑๐๒ เป็นวันเดือนปีที่กรรมการสาขาพรรคฯ ลำดับที่ ๑๐๒ พ้นจากตำแหน่งโดยสมบูรณ์ตามกฎหมาย และขณะเดียวกัน วันเดือนปีดังกล่าวก็เป็นการเริ่มต้นแห่งการนับระยะเวลาสามสิบวันในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๔๒ ด้วย บทบัญญัติในมาตรา ๘๔ ที่กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมือง ซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องรับโทษนั้น จึงไม่เป็นการกำหนดการกระทำผิดของบุคคลโดยสันนิษฐานว่า กรรมการสาขาพรรคการเมืองจะต้องทราบการเปลี่ยนแปลงนับแต่วันเดือนปีที่หัวหน้าพรรคการเมืองได้รับแจ้งจากนายทะเบียนซึ่งไม่แน่นอนว่าจะเป็นวันใด เพราะกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ได้รับแจ้งด้วยตนเองแต่อย่างใด แต่เป็นเรื่องที่ผู้ที่เป็นกรรมการสาขาพรรคการเมืองได้ทราบหรือควรจะได้ทราบอยู่ล่วงหน้าแล้วว่า มีการยุบเลิกสาขาแล้ว เพียงแต่การนับระยะเวลาสามสิบวันของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน อันเนื่องมาจากการพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมืองนั้น จะเริ่มต้นต่อเมื่อการพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมืองมีผลโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว นั่นคือตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป บทบัญญัติมาตรา ๘๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

๒.๓ บทบัญญัติมาตรา ๘๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมืองซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องรับโทษนั้นมีวัตถุประสงค์เป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมุ่งหมายตรวจสอบบุคคลที่เข้ามาดำเนินการงานทางการเมืองให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการเห็นการปฏิรูปทางการเมืองและเป็นหน้าที่ของบุคคลที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากว่า มาตรา ๘๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วจะเป็นเหตุให้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ตามมาตรา ๔๒ ไม่มีประโยชน์ต้องปฏิบัติตามอีกต่อไป อันจะส่งผลให้เจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมืองย่อมเสียไปด้วย

ข้อกฎหมาย

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๓๒ บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำความผิดมิได้

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๔๒ ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลนั้นอาจส่งสำเนาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้ตามกฎหมายอื่นนั้นต่อนายทะเบียนแทนก็ได้

มาตรา ๔๔ หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมือง ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

ประเด็นการวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ รับรองว่า บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ โดยสิทธินี้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๑ (๒) ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลใดจะถูกถือว่ามีความผิดอันมีโทษทางอาญาใดๆ ด้วยเหตุผลที่ตนได้กระทำหรือละเว้นการกระทำการใดๆ ซึ่งกฎหมายของประเทศหรือกฎหมายระหว่างประเทศในขณะที่มีการกระทำนั้นมีได้ระบุว่าเป็นความผิดทางอาญามีได้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่ใช้อยู่ในขณะที่มีการกระทำความผิดทางอาญานั้นเกิดขึ้นมิได้”

ซึ่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ วรรคหนึ่ง ได้มีการบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันด้วยว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”

หลักในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ นี้ เป็นหลักสากลอันเป็นที่ยอมรับกันมานานอารยประเทศ หลักนี้ถือว่า “ไม่มีความคิด ไม่มีโทษ ถ้าไม่มีกฎหมาย” หรือเรียกกันทั่วไปว่า “กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง”

๑. การกำหนดความผิดอาญานั้น ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งทั้งการกระทำ (รวมถึงการละเว้นซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นการกระทำด้วย) ที่กฎหมายถือว่าเป็นความผิดและทั้งโทษที่จะพึงมีสำหรับการกระทำผิดกฎหมายนั้น กฎหมายที่บัญญัติความผิดนั้นจะต้องกำหนดโทษไว้ด้วย ถ้าโทษที่กำหนดไว้นั้นมีกฎหมายยกเลิกแล้วก็เท่ากับว่าไม่มีกำหนดโทษ จะลงโทษไม่ได้ และจะบัญญัติแต่โทษโดยไม่มีบัญญัติความผิดก็ไม่ได้ เป็นต้นว่า บทบัญญัติให้รับทรัพย์ของบุคคลที่มีได้รู้เห็นเป็นใจกับผู้กระทำความผิด บทบัญญัติเช่นนั้นใช้บังคับมิได้ แต่บทบัญญัติสันนิษฐานความผิดใช้บังคับได้ บทบัญญัติที่ให้จำเลยมีหน้าที่นำสืบแสดงว่าไม่มีความคิด เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๔ ก็ใช้บังคับได้ กรณีเช่นนี้ไม่ใช่สันนิษฐานความผิด เพราะปรากฏความผิดครบถ้วนแล้วเป็นแต่ให้แสดงข้อแก้ตัวเท่านั้น

๒. กฎหมายที่บัญญัติความผิดนั้น จะต้องบัญญัติโดยชัดแจ้งในเวลาที่จะกระทำว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิด เหตุนี้การตีความในกฎหมายที่บัญญัติความผิดและโทษอาญานั้นจึงต้องตีความโดยเคร่งครัดจะตีความขยายความกับตัวบทออกไปเป็นผลร้ายแก่จำเลยหรือผู้ต้องหาไม่ได้

๓. กฎหมายที่บัญญัติขึ้นนั้นต้องไม่ขัดรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ จึงเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิในความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย โดยเป็นการรับรองสิทธิจะไม่ต้องถูกบังคับใช้กฎหมายย้อนหลัง

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๒ นั้น เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีประกาศรับรองให้ประธานสาขาพรรคการเมือง กรรมการสาขาพรรคการเมืองให้เข้าดำรงตำแหน่ง หรือพ้นตำแหน่งแล้ว ประธานสาขาพรรคการเมือง กรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยกรรมการสาขาพรรคการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ในวาระเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมือง และยื่นอีกครั้งเมื่อถึงวาระพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมือง สำหรับระยะเวลาที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินฯ นั้น ต้องยื่นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง และภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง โดยให้ถือว่าวันที่พรรคฯ ได้รับหนังสือตอบรับจากนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นวันที่เข้าดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาการพ้นตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคจะถือเอาวันใด

๑. การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดแจ้งไว้ในแบบการจัดตั้งสาขาพรรค ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงเฉพาะสถานที่จัดตั้งสาขาพรรค กรรมการสาขาพ้นจากตำแหน่งเป็นรายบุคคล กรรมการสาขาพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ กรรมการสาขาเข้าดำรงตำแหน่ง และกรรมการสาขาเปลี่ยนแปลงชื่อตัวหรือชื่อสกุล กรณีนี้จะมีผลสมบูรณ์ของการเปลี่ยนแปลงเป็นไปตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง คือ การเปลี่ยนแปลงตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่งจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียนและให้นำมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง จะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายต่อเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับจากนายทะเบียน โดยนายทะเบียนจะแจ้งให้ทราบว่าจะตอบรับหรือไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงพร้อมเหตุผลที่ไม่ตอบรับให้ทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากหัวหน้าพรรคการเมือง

๒. การยุบหรือเลิกสาขาพรรค ไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดไว้ เพียงแต่ได้กำหนดไว้ให้เป็นรายการหนึ่งที่จะต้องมีอยู่ในข้อบังคับพรรค เมื่อพรรคการเมืองใดต้องการที่จะยุบเลิกสาขาพรรคใดก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรค กล่าวคือ หากข้อบังคับพรรคกำหนดว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคที่จะพิจารณายุบเลิกสาขาพรรคนั้นเสีย คณะกรรมการบริหารพรรคก็มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำได้ ซึ่งในเรื่องนี้ เป็นอำนาจของพรรคการเมือง และเมื่อคณะกรรมการบริหารพรรคมีมติแล้ว หัวหน้าพรรคต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน ๓๐ วัน ตามมาตรา ๓๓ ซึ่งจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับจากนายทะเบียนเช่นกัน

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องเป็นเรื่องที่พรรคประชาธิปัตย์แจ้งการยุบสาขาพรรค ลำดับที่ ๑๐๒ เลขที่ ๕๕ บ้านขุมดิน ตำบลหนองเมือง อำเภอวังสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้จำเลย คือ นายคำดี เผ่าดวงดี กรรมการสาขาพรรคดังกล่าว พ้นจากตำแหน่ง และนายทะเบียนพรรคการเมืองได้แจ้งให้หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ทราบแจ้งการตอบรับเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ดังนั้น สาขาพรรคฯ ลำดับที่ ๑๐๒ จึงถูกยุบเลิกแล้ว และนายคำดี เผ่าดวงดี กรรมการสาขาพรรคฯ ลำดับที่ ๑๐๒ จึงพ้นจากตำแหน่งโดยสมบูรณ์ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ อันเป็นวันที่หัวหน้าพรรคฯ ซึ่งเป็นผู้แทนพรรคการเมืองตามกฎหมายได้ทราบแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ แล้ว นายคำดี ฯ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ตามมาตรา ๔๒ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ อันเป็นวันเริ่มต้นแห่งการนับระยะเวลาสามสิบวันในการยื่นบัญชี

แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดพรรคกิติ การยุบหรือเลิกสาขาพรรคกิติ ซึ่งมีผลให้กรรมการสาขาพรรคฯ ต้องพ้นจากตำแหน่งนั้น เป็นเรื่องที่พรรคการเมืองนั้นเองจะต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง และหลังจากนั้นนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมีหนังสือแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงมายังพรรคการเมือง และเมื่อพรรคการเมืองได้รับแจ้งแล้วจึงจะสมบูรณ์ ซึ่งในกรณียุบสาขาพรรคฯ นั้น มีข้อสังเกตว่าต้องมีกรรมการสาขาพรรคท่านอื่นๆ พ้นจากตำแหน่งในคราวเดียวกันด้วย ซึ่งไม่น่าจะมีเฉพาะผู้ใดผู้หนึ่งแต่ผู้เดียว ดังนั้น กรณีนี้กรรมการสาขาพรรค ลำดับที่ ๑๐๒ ที่พ้นตำแหน่งก็จะต้องยื่นบัญชีฯ ทุกคนรวมทั้งจำเลยด้วย อีกทั้งจำเลยเองย่อมต้องทราบหรือควรจะได้ทราบล่วงหน้าแล้วว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้มีมติยุบเลิกสาขาพรรคดังกล่าว เพียงแต่นับเวลา ๓๐ วัน ของการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินฯ อันเนื่องมาจากการพ้นตำแหน่งกรรมการสาขาพรรค จะเริ่มต้นต่อเมื่อมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ความสมบูรณ์ก็ต้องเริ่มต้นนับวันเดียวกันคือ วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ มิได้เลือกที่จะกำหนดว่าวันกระทำความผิดไม่แน่นอน เมื่อครบกำหนด ๓๐ วันแล้ว ผู้ใดไม่ยื่นบัญชีฯ ตามบทบัญญัติในมาตรา ๔๒ ย่อมมีความผิดแจ้งชัดตามบทกำหนดโทษในมาตรา ๔๔ กรณีจึงมิได้เป็นการแปลความหรือตีความกฎหมายนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพราะคำว่า “สมบูรณ์” กรณีพ้นจากตำแหน่งฯ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้แล้ว และการได้รับการแจ้งการตอบรับนั้นเมื่อพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล (สาขาพรรคการเมืองมิใช่นิติบุคคลเป็นเพียงส่วนหนึ่งของพรรคการเมือง) หัวหน้าพรรคการเมืองจึงเป็นผู้แทนนิติบุคคล การแจ้งเรื่องต่างๆ ของพรรคการเมืองย่อมจะต้องแจ้งต่อหัวหน้าพรรคการเมือง ตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๐ การแปลความในมาตรา ๔๒ จึงต้องพิจารณาประกอบกับมาตรา ๑๕ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๓๓ (ประกอบมาตรา ๓๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗)

ดังนั้นกรณีนี้แม้เป็นเรื่องที่ศาลจังหวัดอุบลราชธานี (ผู้ร้อง) จะใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๔ บังคับแก่คดีนี้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า “เป็นการกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดโดยไม่ปรากฏความผิดที่ชัดเจน และเป็นการลงโทษบุคคลจากข้อสันนิษฐานของกฎหมายโดยเด็ดขาด จึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ นั้น” จึงพิจารณาได้ดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ บุคคลมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทกำหนดโทษไว้จึงเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา โดยในมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติถึงหน้าที่ที่ต้องกระทำ มาตรา ๔๔ เป็นบทกำหนดโทษ ซึ่งทั้งสอง

บทมาตรบัญญัติไว้ชัดเจนแล้วว่าการกระทำความผิดจะเริ่มตั้งแต่วันใด ทั้งนี้ต้องพิจารณาประกอบกับ มาตรา ๑๕ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๓๓ (ประกอบมาตรา ๓๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗) ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคล เป็นการวางหลักในเรื่อง “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ ถ้าไม่มีกฎหมาย” อันเป็นหลักกฎหมายในทางอาญาซึ่งสอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ (กฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลัง) จึงเป็นคนละเรื่องกันกับที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๒ บัญญัติไว้แล้ว ในเรื่องวันเดือนปีอันเป็นวันเริ่มต้นแห่งการนับระยะเวลาสามสิบวันในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินฯ กรณีพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งการนับเวลาของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ จะเริ่มต้นนับต่อเมื่อมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว หากปรากฏว่า ผู้ใดไม่ยื่นบัญชีฯ ภายในกำหนดเวลา ตามที่กฎหมายกำหนดย่อมเป็นความผิดและมีโทษตามบทบัญญัติมาตรา ๘๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ บัญญัติไว้แล้วในขณะที่จำเลยกระทำความผิด โดยมีได้บัญญัติให้เป็นผลร้ายแก่คนหนึ่งคนใดเป็นการเฉพาะ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ แต่ประการใด

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ