

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลจังหวัดอุบลราชธานีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔
กรณีศาลเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือ
แย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริง

พนักงานอัยการจังหวัดอุบลราชธานี เป็นโจทก์ ฟ้องนายคำดี เผ่าดวงดี เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัด
อุบลราชธานี ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๓๖/๒๕๕๖ ฐานความผิด เป็นกรรมการสาขาพรรคการเมือง
ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียน
พรรคการเมืองภายในกำหนด อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๔ คดีดังกล่าวปรากฏตามฟ้องโจทก์ว่า จำเลยได้พ้นจากการดำรง
ตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ สาขาลำดับที่ ๑๐๒ ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านเลขที่ ๕๕
บ้านชุมดิน ตำบลหนองเมือง อำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี เนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์ได้แจ้ง
การยุบสาขาพรรคดังกล่าวต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตอบรับแล้ว
และได้แจ้งการตอบรับให้พรรคประชาธิปัตย์ทราบ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ พร้อมแจ้งให้ทราบด้วยว่า
จำเลยมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ
ในการพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคประชาธิปัตย์ สาขาพรรคลำดับที่ ๑๐๒ ต่อนายทะเบียน
พรรคการเมืองภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการตอบรับจากนายทะเบียนพรรคการเมือง
ดังนั้น จำเลยจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕
ปรากฏว่า จำเลยมิได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน ๓๐ วันดังกล่าว แต่จำเลยได้ยื่น
บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งล่าช้ากว่ากำหนด ๒๗๓ วัน
จำเลยได้ยื่นคำร้องประกอบคำรับสารภาพ และเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จำเลย
ให้การรับสารภาพตามฟ้องของโจทก์และให้การว่าจำเลยได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว
เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๖ โดยจัดส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ

ศาลจังหวัดอุบลราชธานีพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดของบุคคล โดยสันนิษฐานว่า กรรมการสาขาพรรคการเมืองจะต้องทราบการเปลี่ยนแปลงนับแต่วันที่หัวหน้าพรรค ได้รับแจ้ง ซึ่งไม่แน่นอนว่าจะเป็นวันใด เพราะกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ได้รับแจ้งด้วยตนเอง ทั้งที่ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเรื่องเฉพาะบุคคล ประกอบกับคู่ความไม่อาจนำสืบได้แย้งว่า กรรมการสาขาพรรคการเมืองควรหรือน่าจะต้องรู้ว่าตนเองมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ในวันใด เพราะต้องบทสันนิษฐานเด็ดขาดว่า ให้ถือวันที่กำหนดในมาตรา ๓๓ วรรคสอง ซึ่งคำว่า “สมบูรณ์” ในมาตรานี้หมายถึง การเข้าดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งนั่นเอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลจังหวัดอุบลราชธานีจึงเห็นว่า บทบัญญัติความผิดตามมาตรา ๘๔ ที่กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมือง ซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๒ ต้องรับโทษจำคุกด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดโดยไม่ปรากฏการกระทำผิดที่ชัดเจน หากแต่ เป็นการลงโทษบุคคลจากข้อสันนิษฐานของกฎหมายโดยเด็ดขาด จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ศาลจะใช้บทบัญญัติมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บังคับแก่คดีนี้ และไม่ปรากฏคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๖ รับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการและรับไว้พิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และแจ้งศาลจังหวัดอุบลราชธานีผู้ร้องทราบ แจ้งนายทะเบียน พรรคการเมืองและหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ผู้เกี่ยวข้องทราบ เพื่อแสดงความเห็น

พรรคประชาธิปัตย์ได้มีหนังสือถึงศาลรัฐธรรมนูญไม่ประสงค์แสดงความเห็น

ส่วนนายทะเบียนพรรคการเมืองชี้แจงสรุปได้ความว่า ในกรณีของการยุบเลิกสาขาพรรคประชาธิปัตย์ ลำดับที่ ๑๐๒ นั้น นายทะเบียนได้ตอบรับการยุบเลิกสาขาดังกล่าว และแจ้งเป็นหนังสือให้หัวหน้า พรรคประชาธิปัตย์ทราบการตอบรับ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ดังนั้นจะถือเอาวันเดือนปีใด เป็นวันที่กรรมการสาขาพรรคการเมืองพ้นจากตำแหน่ง อันเนื่องจากสาขาพรรคถูกยุบเลิกนั้น ต้องเป็นไป ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๓ วรรคสอง กล่าวคือ ถือเอาวันเดือนปีที่หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับหนังสือ แจ้งการตอบรับการยุบเลิกสาขาดังกล่าว เป็นวันเดือนปีที่กรรมการสาขาพรรค ลำดับที่ ๑๐๒ พ้นจาก ตำแหน่งโดยสมบูรณ์ และขณะเดียวกัน วันเดือนปีดังกล่าวก็เป็นการเริ่มต้นการนับระยะเวลาสามสิบวัน ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๘๒ ด้วยบทบัญญัติในมาตรา ๘๔ ที่กำหนด

ให้กรรมการสาขาพรรคการเมืองซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องรับโทษนั้น จึงไม่เป็นการกำหนดการกระทำผิดของบุคคลโดยการสันนิษฐานว่า กรรมการสาขาพรรคการเมืองจะต้องทราบการเปลี่ยนแปลงนับแต่วันเดือนปีที่หัวหน้าพรรคการเมืองได้รับแจ้งจากนายทะเบียนซึ่งไม่แน่นอนว่าจะเป็นวันใด เพราะกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ได้รับแจ้งด้วยตนเองแต่อย่างใด แต่เป็นเรื่องที่ผู้ที่เป็นกรรมการสาขาพรรคการเมืองได้ทราบหรือควรจะได้ทราบอยู่ล่วงหน้าแล้วว่า มีการขอยุบเลิกสาขาพรรค

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๔ ประกอบมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลนั้นอาจส่งสำเนาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้ตามกฎหมายอื่นนั้นต่อนายทะเบียนแทนก็ได้”

มาตรา ๘๔ บัญญัติว่า “หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมือง ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทและปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ที่ต้องกระทำ มาตรา ๘๔ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษว่า ผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษ มาตราทั้งสองดังกล่าวได้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้วว่า การกระทำผิดเริ่มตั้งแต่วันที่ใดกล่าวคือการกระทำผิดตามมาตรา ๘๒ ในกรณีที่ไม่นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีพ้นจากตำแหน่งนั้น เริ่มขึ้นเมื่อครบสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติห้ามการลงโทษทางอาญาที่มีผลย้อนหลังกล่าวคือ บุคคลจะถูกลงโทษในการทำความผิดทางอาญาก็ต่อเมื่อในขณะที่มีการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้แล้วว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ จึงมีเนื้อหาสาระที่ไม่เกี่ยวข้องกันกับมาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นอกจากนั้น การกำหนดโทษตามมาตรา ๘๔ เป็นการกำหนดโทษการทำความผิดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้แล้วในขณะที่จำเลยกระทำความผิด และมาตรา ๓๓ กับมาตรา ๘๒ ก็ได้บัญญัติไว้แล้วในเรื่องวันเดือนปีที่เป็นวันเริ่มต้นการนับระยะเวลาสามสิบวัน ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยเริ่มนับต่อเมื่อมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว

ส่วนประเด็นที่ว่า จำเลยอาจไม่ทราบแน่ชัดว่าตนพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมืองเมื่อใด เพราะการแจ้งของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ตอบรับการยุบสาขาพรรคคนนั้นแจ้งต่อหัวหน้าพรรคไม่ได้แจ้งโดยตรงต่อจำเลยซึ่งเป็นกรรมการสาขาพรรคการเมือง จึงเป็นปัญหาว่าการกระทำผิดเกิดขึ้นเมื่อใดนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าสาขาพรรคที่ถูกยุบเลิกนั้น ถือเป็นวันเดือนปีที่หัวหน้าพรรคการเมืองได้รับหนังสือแจ้งการตอบรับการยุบเลิกสาขาพรรคจากนายทะเบียนพรรคการเมือง ดังนั้น วันเดือนปีที่กรรมการสาขาพรรคประชาธิปไตย ลำดับที่ ๑๐๒ พ้นจากตำแหน่งโดยสมบูรณ์ จึงเป็นวันเดือนปีที่หัวหน้าพรรคประชาธิปไตยได้รับแจ้งจากนายทะเบียนพรรคการเมืองตอบรับการยุบสาขาพรรคดังกล่าว และวันเดือนปีดังกล่าวเป็นการเริ่มต้นการนับระยะเวลาสามสิบวันในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๘๒ ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๘๔ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนถึงวันเดือนปีที่บุคคลจะต้องรับโทษถ้าไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๒ ดังนั้น จึงไม่ใช่เป็นกรณีตามคำร้องว่าเป็นการกำหนดให้บุคคลต้องรับผิด โดยไม่ปรากฏการกระทำผิดที่ชัดเจน ส่วนกรณีกรรมการสาขาพรรคที่ถูกยุบได้รับการแจ้งจาก

หัวหน้าพรรคฯ ซึ่งไม่สามารถจะดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้ทันในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ คงต้องเป็นดุลพินิจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาว่าจะจะเป็นเหตุให้บรรเทาโทษได้หรือไม่เพียงใด

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๘๔ ประกอบมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ