

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลจังหวัดอุบลราชธานีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีศาลเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลจังหวัดอุบลราชธานี ส่งหนังสือที่ ศย ๓๐๓.๐๒๐/๐๐๒๓๖๑ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๔ ประกอบมาตรา ๘๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. พนักงานอัยการจังหวัดอุบลราชธานีเป็นโจทก์ฟ้องนายคำดี เผ่าดวงดี เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดอุบลราชธานี ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๗๖/๒๕๕๖ ฐานความผิด เป็นกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนภายในกำหนดอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๔ โดยขอให้ปรับจำเลยรายวันอีกไม่เกินวันละ ๕๐๐ บาท เป็นเวลา ๒๗๓ วัน

๒. คดีดังกล่าวปรากฏตามฟ้องโจทก์ว่า จำเลยได้พ้นจากการดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมืองพรรคประชาธิปัตย์ สาขาลำดับที่ ๑๐๒ ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านเลขที่ ๕๕ บ้านขุมดิน ตำบลหนองเมือง อำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี เนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์ได้แจ้งการยุบสาขาพรรคฯ ลำดับที่ ๑๐๒ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองและนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตอบรับการยุบสาขาพรรคประชาธิปัตย์ดังกล่าวเพื่อให้จำเลยพ้นจากการดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคดังกล่าวแล้ว โดยนายทะเบียนพรรคการเมืองได้แจ้งให้พรรคประชาธิปัตย์ทราบแจ้งการตอบรับเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ พร้อมกับแจ้งให้ทราบด้วยว่า จำเลยมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะในการพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคประชาธิปัตย์ สาขาพรรคลำดับที่ ๑๐๒ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน ๓๐ วันนับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งการตอบรับจากนายทะเบียนพรรคการเมือง ดังนั้น จำเลยจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดง

รายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะภายในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ ตามหน้าที่ที่จำเลยได้พ้นจากการดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคดังกล่าว

เมื่อระหว่างวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๕ เวลากลางวัน ถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ เวลากลางวัน ต่อเนื่องกันทุกวัน ภายในกำหนดระยะเวลา ๓๐ วันดังกล่าว จำเลยในฐานะที่พ้นจากการดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ ได้รู้หน้าที่ของตนที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะดังกล่าวข้างต้นอยู่แล้ว จำเลยได้บังอาจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน ๓๐ วัน ตามกำหนดเวลาที่กล่าวข้างต้น โดยต่อมาเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ จำเลยได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง รวมระยะเวลาที่จำเลยยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ล่าช้ากว่าที่กำหนดเป็นเวลา ๒๗๓ วัน อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

๓. เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้องของโจทก์และให้การว่า เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๖ จำเลยได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของจำเลยต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว โดยจัดส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ปราบกฏตามสำเนาใบรับฝากบริการไปรษณีย์ในประเทศ (ฝากส่ง ๖ มกราคม ๒๕๕๖ นำจ่ายผู้รับ ภายในวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖)

๔. ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ศาลจังหวัดอุบลราชธานีพิเคราะห์แล้ว คดีนี้ โจทก์ฟ้องจำเลยให้รับโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ในข้อหาเป็นกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๔๒ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๘๔ แต่โดยที่ ในมาตรา ๔๒ กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อนายทะเบียน ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ดำรงตำแหน่งและภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และความหมายของวันดังกล่าวนี้ ปราบกฏตามคำฟ้องที่ยืนยันว่า เป็นวันที่หัวหน้าพรรค (ซึ่งเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง) ได้ทราบแจ้งตอบรับการเปลี่ยนแปลง (การเข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง) จากนายทะเบียนตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต (ทบพ) ๐๔๐๑/๑๗๕๖ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๕ กรณีจึงเป็นการกำหนดการกระทำความผิดของบุคคลโดยการสันนิษฐานว่า กรรมการสาขาพรรคการเมืองจะต้องทราบการเปลี่ยนแปลงนับแต่วันที่หัวหน้าพรรคการเมืองได้รับแจ้งซึ่งไม่แน่นอนว่าจะเป็นวันใด เพราะกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ได้รับแจ้งด้วยตนเอง ทั้งที่การยื่นบัญชีแสดงรายการ

ทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเรื่องเฉพาะบุคคล ประกอบกับคู่ความไม่อาจนำสืบได้แย้งว่า กรรมการสาขาพรรคการเมืองควรหรือน่าจะต้องรู้ว่าตนเองมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ในวันใด เพราะต้องบทสันนิษฐานเด็ดขาดว่า ให้ถือวันที่กำหนดในมาตรา ๓๓ วรรคสอง ซึ่งคำว่า “สมบูรณ์” ในมาตรานี้ หมายถึง การเข้าดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งนั่นเอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลจังหวัดอุบลราชธานีจึงเห็นว่า บทบัญญัติความผิดตาม มาตรา ๔๔ ที่กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมืองซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องรับโทษจำคุกซึ่งต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบโดยไม่ปรากฏการกระทำความผิดที่ชัดเจน หากแต่เป็นการลงโทษบุคคลจากข้อสันนิษฐานของกฎหมายโดยเด็ดขาด จึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญ ศาลนี้จะใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บังคับแก่คดีนี้ และไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงสมควรเสนอศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ศาลจังหวัดอุบลราชธานี จึงมีคำสั่งให้สำเนาถ้อยคำสำนวนและเอกสารส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๖ มีมติรับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ ประกอบข้อ ๓๗ วรรคสอง และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และแจ้งศาลจังหวัดอุบลราชธานีผู้ร้องทราบ แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองและหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ผู้เกี่ยวข้องทราบ หากประสงค์จะแสดงความเห็นให้ยื่นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่าเพื่อประโยชน์ในการผดุงความยุติธรรมตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๖ และข้อ ๒๔ จึงอนุญาตให้ขยายเวลายื่นคำชี้แจงให้กับนายทะเบียนพรรคการเมืองผู้เกี่ยวข้องออกไปจนถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ และให้รับคำชี้แจงของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต (ทพพ) ๐๔๐๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ (นายทะเบียนพรรคการเมือง) รวมไว้ในสำนวนเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖

ปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ มีหนังสือที่ ปชป. ๔๖๐๐๕๕๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖ แจ้งว่าไม่ประสงค์จะชี้แจงหรือแสดงความเห็นใดในกรณีดังกล่าว

ส่วนนายทะเบียนพรรคการเมืองชี้แจง สรุปได้ว่า

๑. การจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเป็นการดำเนินการจัดการองค์กรภายในพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๗ วรรคสอง โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๑ (๕) กำหนดให้ข้อบังคับพรรคการเมืองต้องมีรายการเกี่ยวกับแผนและกำหนดเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง อำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุดและการออกจากตำแหน่งของกรรมการสาขาพรรคการเมือง และอำนาจหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมืองและเมื่อพรรคการเมืองได้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๓๐ และในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบตามมาตรา ๓๐ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้พิจารณาแก้ไขรายละเอียดดังกล่าว และการเปลี่ยนแปลงจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียนตามมาตรา ๓๓ พรรคสอง สาขาพรรคการเมืองมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากพรรคการเมือง แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองเท่านั้น จึงมีหัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกตามมาตรา ๒๐ พรรคสอง กรรมการสาขาพรรคการเมืองทุกคนย่อมต้องมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคการเมืองอันเป็นธรรมนูญสูงสุดของการปกครองภายในพรรคการเมือง ซึ่งข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓๕ ให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจอนุมัติหรือยุบเลิกสาขาพรรค รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้สาขาพรรคบริหารงานไปตามข้อบังคับพรรค ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพรรคและข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ ข้อ ๕๒ (๘) กำหนดให้คณะกรรมการสาขาพรรคมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

๒. พรรคประชาธิปัตย์มีหนังสือแจ้งขอยุบเลิกสาขาพรรคประชาธิปัตย์ ลำดับที่ ๑๐๒ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ตามที่คณะกรรมการบริหารพรรคได้มีมติให้ยุบเลิกสาขาพรรคดังกล่าว เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๔๘ กล่าวคือ สาขาพรรคมิได้จัดประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งประธานสาขาพรรคคนใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งดังกล่าวว่างลง ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕ นายทะเบียนได้ตอบรับการยุบเลิกสาขาพรรคดังกล่าวและแจ้งเป็นหนังสือให้หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ทราบการตอบรับ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ พร้อมกับแจ้งให้ทราบด้วยว่า กรรมการสาขาพรรคการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ในวาระที่พ้นจากตำแหน่ง ต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง กรณีการยุบเลิกสาขาพรรคดังกล่าว จึงเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบตามมาตรา ๓๐ ซึ่งจะถือเอาวัน เดือน ปี ใดเป็นวัน เดือน ปี ที่พ้นจากตำแหน่ง

กรรมการสาขาพรรคการเมืองนั้นต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๓๓ วรรคสอง กล่าวคือ ถือเอา วัน เดือน ปี ที่หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับหนังสือแจ้งการตอบรับการยุบเลิกสาขาพรรคประชาธิปัตย์ ลำดับที่ ๑๐๒ เป็น วัน เดือน ปี ที่กรรมการสาขาพรรคฯ ลำดับที่ ๑๐๒ พ้นจากตำแหน่งโดยสมบูรณ์ ตามกฎหมาย และขณะเดียวกัน วัน เดือน ปี ดังกล่าวก็เป็นการเริ่มต้นแห่งการนับระยะเวลาสามสิบวัน ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๔๒ ด้วย

ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๔๔ ที่กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมืองซึ่งไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๔๒ ต้องรับโทษนั้น จึงไม่เป็นการกำหนดการกระทำผิดของบุคคลโดยการสันนิษฐานว่า กรรมการสาขาพรรคการเมืองจะต้องทราบการเปลี่ยนแปลงนับแต่วัน เดือน ปี ที่หัวหน้าพรรคการเมือง ได้รับแจ้งจากนายทะเบียนซึ่งไม่แน่นอนว่าจะเป็นวันใด เพราะกรรมการสาขาพรรคไม่ได้รับแจ้งด้วย ตนเองแต่อย่างใด แต่เป็นเรื่องที่ผู้ที่เป็นกรรมการสาขาพรรคการเมืองได้ทราบหรือควรจะได้ทราบ อยู่ล่วงหน้าแล้วว่ามี การขอยุบเลิกสาขาแล้ว เพียงแต่การนับระยะเวลาสามสิบวันของการยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สิน อันเนื่องมาจากการพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมืองนั้น จะเริ่มต้นก็ต่อเมื่อการพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมืองมีผลโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว นั่นคือตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป บทบัญญัติมาตรา ๔๔ ของพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

นายทะเบียนพรรคการเมือง จึงยืนยันว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๔ ของพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมือง ซึ่งไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๔๒ ต้องรับโทษนั้น มีวัตถุประสงค์เป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมุ่งหมาย ตรวจสอบบุคคลที่เข้ามาดำเนินการงานทางการเมืองให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการเห็นการปฏิรูปทางการเมืองและเป็นหน้าที่ของ บุคคลที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากว่า มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วจะเป็นเหตุให้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้มีหน้าที่ตามมาตรา ๔๒ ไม่มีประโยชน์ต้องปฏิบัติตามอีกต่อไป อันจะส่งผลให้เจตนารมณ์ ในการปฏิรูปการเมืองย่อมเสียไปด้วย

ประเด็นพิจารณาและคำวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ โดยสิทธินี้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๑ (๒) ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลใดจะถูกถือว่ามีความผิดอันมีโทษทางอาญาใดๆ ด้วยเหตุผลที่ตนได้กระทำหรือละเว้นการกระทำการใดๆ ซึ่งกฎหมายของประเทศหรือกฎหมายระหว่างประเทศ ในขณะที่มีการกระทำนั้นมิได้ระบุว่าเป็นความผิดทางอาญามิได้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่ใช้อยู่ในขณะที่การกระทำความผิดทางอาญานั้นเกิดขึ้นมิได้”

ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ วรรคหนึ่ง ได้มีการบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”

พิจารณาแล้ว หลักในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ นี้ เป็นหลักสากลอันเป็นที่ยอมรับกันในนานาอารยประเทศที่ถือว่า “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ ถ้าไม่มีกฎหมาย” หรือเรียกกันทั่วไปว่า “กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง”

จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิในความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย โดยเป็นการรับรองสิทธิของบุคคลไว้ว่าจะไม่ต้องถูกบังคับใช้กฎหมายลงโทษย้อนหลัง

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๒ นั้น เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีประกาศรับรองให้ประชาชนสาขาพรรคการเมือง กรรมการสาขาพรรคการเมืองเมื่อเข้าดำรงตำแหน่ง หรือพ้นตำแหน่งแล้ว ประชาชนสาขาพรรคการเมือง กรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยกรรมการสาขาพรรคการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ในวาระเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมือง และยื่นอีกครั้งเมื่อถึงวาระพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมือง สำหรับระยะเวลาที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ นั้น ต้องยื่นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง และภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง โดยให้ถือว่าวันที่พรรคฯ ได้รับหนังสือตอบรับจากนายทะเบียนพรรคการเมือง เป็นวันที่เข้าดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาการพ้นตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคจะถือเอาวันใด

๑. การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดแจ้งไว้ในแบบการจัดตั้งสาขาพรรค ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงเฉพาะสถานที่ตั้งสาขาพรรค กรรมการสาขาพ้นจากตำแหน่งเป็นรายบุคคล กรรมการสาขาพ้นจาก

ตำแหน่งทั้งคณะ กรรมการสาขาเข้าดำรงตำแหน่ง และกรรมการสาขาเปลี่ยนแปลงชื่อตัวหรือชื่อสกุล กรณีนี้จะมีผลสมบูรณ์ของการเปลี่ยนแปลงเป็นไปตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง คือ การเปลี่ยนแปลงตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง จะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียน และให้นำมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง จะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายต่อเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับจากนายทะเบียน โดยนายทะเบียนจะแจ้งให้ทราบว่าจะตอบรับหรือไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงพร้อมเหตุผลที่ไม่ตอบรับให้ทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากหัวหน้าพรรคการเมือง

๒. การยุบหรือเลิกสาขาพรรค ไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดไว้ เพียงแต่ได้กำหนดไว้ให้เป็นรายการหนึ่งที่จะต้องอยู่ในข้อบังคับพรรค เมื่อพรรคการเมืองใดต้องการที่จะยุบเลิกสาขาพรรคใดก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรค กล่าวคือ หากข้อบังคับพรรคกำหนดว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคที่จะพิจารณายุบเลิกสาขาพรรคนั้นเสีย คณะกรรมการบริหารพรรคก็มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำได้ซึ่งในเรื่องนี้ เป็นอำนาจของพรรคการเมืองและเมื่อคณะกรรมการบริหารพรรคมีมติแล้ว หัวหน้าพรรคต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ภายใน ๓๐ วัน ตามมาตรา ๓๓ ซึ่งจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับจากนายทะเบียนเช่นกัน

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องเป็นเรื่องที่พรรคประชาธิปัตย์แจ้งการยุบสาขาพรรค ลำดับที่ ๑๐๒ เลขที่ ๕๕ บ้านขุมดิน ตำบลหนองเมือง อำเภอวังสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้จำเลย คือ นายคำดี เผ่าดวงดี กรรมการสาขาพรรคดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง และนายทะเบียนพรรคการเมืองได้แจ้งให้หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ทราบการตอบรับเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ ดังนั้น สาขาพรรคฯ ลำดับที่ ๑๐๒ จึงถูกยุบเลิกแล้ว และนายคำดี เผ่าดวงดี กรรมการสาขาพรรคฯ ลำดับที่ ๑๐๒ จึงพ้นจากตำแหน่งโดยสมบูรณ์ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ อันเป็นวันที่หัวหน้าพรรคฯ ซึ่งเป็นผู้แทนพรรคการเมืองตามกฎหมายได้ทราบแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๓ แล้ว นายคำดีฯ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ตามมาตรา ๔๒ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ อันเป็นวันเริ่มต้นแห่งการนับระยะเวลาสามสิบวันในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดพรรคก็ดี การยุบหรือเลิกสาขาพรรคก็ดี ซึ่งมีผลให้กรรมการสาขาพรรคฯ ต้องพ้นจากตำแหน่งนั้น

เป็นเรื่องที่พรรคการเมืองนั้นเองจะต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง และหลังจากนั้นนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงจะมีหนังสือแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงมายังพรรคการเมือง และเมื่อพรรคการเมืองได้รับแจ้งแล้วจึงจะสมบูรณ์ ซึ่งในกรณียุบสาขาพรรคฯ นั้น มีข้อสังเกตว่าจะต้องมีกรรมการสาขาพรรคคนอื่นๆ พ้นจากตำแหน่งในคราวเดียวกันด้วย ซึ่งไม่น่าจะมีเฉพาะผู้ใดผู้หนึ่งแต่ผู้เดียว ดังนั้น กรณีนี้กรรมการสาขาพรรค ลำดับที่ ๑๐๒ ที่พ้นตำแหน่ง ก็จะต้องยื่นบัญชีฯ ทุกคนรวมทั้งจำเลยด้วย อีกทั้งจำเลยเองย่อมต้องทราบหรือควรจะได้ทราบล่วงหน้าแล้วว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้มีมติยุบเลิกสาขาพรรคดังกล่าว เพียงแต่นับเวลา ๓๐ วัน ของการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินฯ อันเนื่องมาจากการพ้นตำแหน่งกรรมการสาขาพรรค จะเริ่มต้นต่อเมื่อมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ความสมบูรณ์ก็ต้องเริ่มต้นนับวันเดียวกันคือ วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ มิได้เลือกที่จะกำหนดว่าวันกระทำความผิดไม่แน่นอน เมื่อครบกำหนด ๓๐ วันแล้ว ผู้ใดไม่ยื่นบัญชีฯ ตามบทบัญญัติในมาตรา ๔๒ ย่อมมีความผิดแจ้งชัดตามบทกำหนดโทษในมาตรา ๘๔ กรณีจึงมิได้เป็นการแปลความหรือตีความกฎหมายนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพราะคำว่า “สมบูรณ์” กรณีพ้นจากตำแหน่งฯ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๓ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้แล้ว และการได้รับการแจ้งการตอบรับนั้น เมื่อพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล (สาขาพรรคการเมืองมิใช่นิติบุคคลเป็นเพียงส่วนหนึ่งของพรรคการเมือง) หัวหน้าพรรคการเมืองจึงเป็นผู้แทนนิติบุคคล การแจ้งเรื่องต่างๆ ของพรรคการเมืองย่อมจะต้องแจ้งต่อหัวหน้าพรรคการเมือง ตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๐ การแปลความในมาตรา ๔๒ จึงต้องพิจารณาประกอบกับมาตรา ๑๕ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๓๓ (ประกอบมาตรา ๓๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗)

ดังนั้น พิจารณาแล้วกรณีนี้แม้เป็นเรื่องที่ศาลจังหวัดอุบลราชธานี (ผู้ร้อง) จะใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ บังคับแก่คดีนี้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า “เป็นการกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบโดยไม่ปรากฏความผิดที่ชัดเจน และเป็นการลงโทษบุคคลจากข้อสันนิษฐานของกฎหมายโดยเด็ดขาดจึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ นั้น” เห็นว่าประเด็นตามคำร้องไม่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ซึ่งรับรองสิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกลงโทษโดยใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาย้อนหลัง แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีบทกำหนดโทษไว้ จึงเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา โดยในมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติถึงหน้าที่ที่กรรมการสาขาพรรคต้องกระทำ ส่วนมาตรา ๘๔ เป็นบทกำหนดโทษซึ่งทั้งสองบทมาตรานี้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้วว่าการกระทำความผิดจะเริ่มตั้งแต่วันที่ใด ทั้งนี้ต้องพิจารณาประกอบกับมาตรา ๑๕ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๓๓

(ประกอบมาตรา ๓๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗) ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลว่าบุคคลจะไม่ถูกลงโทษทางอาญาอันหลังดังกล่าวแล้ว อันเป็นหลักกฎหมายในทางอาญา ซึ่งสอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ (กฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลัง) จึงเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๒ บัญญัติไว้แล้วในเรื่องวันเดือนปีอันเป็นวันเริ่มต้นแห่งการนับระยะเวลาสามสิบวันในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ กรณีพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งการนับเวลาของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ จะเริ่มต้นนับต่อเมื่อมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว หากปรากฏว่าผู้ใดไม่ยื่นบัญชีฯ ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับจากวันพ้นตำแหน่งย่อมเป็นความผิดและมีโทษตามบทบัญญัติมาตรา ๘๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้แล้วในขณะที่จำเลยกระทำความผิด โดยมิได้บัญญัติให้เป็นผลร้ายแก่จำเลยคนหนึ่งคนใด

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๔ ประกอบมาตรา ๔๒ ไม่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๔ ประกอบมาตรา ๔๒ ไม่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ