

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลจังหวัดอุบลราชธานีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดอุบลราชธานี ยื่นคำร้องตามหนังสือลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๖ พร้อมสำเนาถ้อยคำ
สำนวนและเอกสารให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔
กรณีศาลจังหวัดอุบลราชธานีเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๘๔ ประกอบมาตรา ๘๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า พนักงานอัยการจังหวัดอุบลราชธานี เป็นโจทก์ฟ้องนายคำดี เผ่าดวงดี
เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดอุบลราชธานี ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๓๖/๒๕๕๖ กล่าวหาว่า จำเลย
ได้พ้นจากการดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมืองพรรคประชาธิปัตย์ สาขาลำดับที่ ๑๐๒ ซึ่งตั้งอยู่
ที่บ้านเลขที่ ๕๕ บ้านชุมดิน ตำบลหนองเมือง อำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี เนื่องจาก
พรรคประชาธิปัตย์ได้แจ้งการยุบสาขาพรรคดังกล่าวแล้ว โดยนายทะเบียนพรรคการเมืองได้แจ้งการตอบรับ
ให้พรรคประชาธิปัตย์ทราบเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ทั้งแจ้งให้จำเลยยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน
และหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายด้วย
แต่จำเลยมิได้ปฏิบัติตามแต่อย่างใด จำเลยจึงมีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๔ ขอให้ศาลลงโทษตามกฎหมาย และให้ปรับ
ไม่เกินวันละ ๕๐๐ บาท เป็นเวลา ๒๗๓ วันอีกด้วย

จำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้อง

ศาลจังหวัดอุบลราชธานีเห็นว่า บทบัญญัติความผิดตามมาตรา ๘๔ ซึ่งศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้
ที่กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมืองซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยพรรคการเมืองฯ ต้องรับโทษ น่าจะต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เป็นการกำหนดให้บุคคลต้องรับผิด
โดยไม่ปรากฏการกระทำความผิดที่ชัดเจน หากแต่เป็นการลงโทษบุคคลจากข้อสันนิษฐานของกฎหมาย
โดยเด็ดขาด จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย
แจ้งผู้ร้อง นายทะเบียนพรรคการเมือง และหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ทราบ เพื่อชี้แจงแสดงความเห็น
พรรคประชาธิปัตย์ ไม่ชี้แจง

นายทะเบียนพรรคการเมืองชี้แจง สรุปว่า สาขาพรรคการเมืองมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหาก
จากพรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์มีหนังสือแจ้งขอยุบเลิกสาขาพรรคประชาธิปัตย์ ลำดับที่ ๑๐๒
เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ตามที่คณะกรรมการบริหารพรรคได้มีมติ นายทะเบียนได้ตอบรับ
การยุบเลิกสาขาพรรคเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕ และแจ้งให้พรรคประชาธิปัตย์ทราบการตอบรับ
เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ทั้งแจ้งให้กรรมการสาขาพรรคที่พ้นจากตำแหน่ง ยื่นบัญชีแสดงรายการ
ทรัพย์สินและหนี้สินฯ ต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง การยุบเลิกสาขาพรรค
เป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พรรคการเมืองฯ มาตรา ๓๐ ซึ่งจะถือเอาวันเดือนปีใด เป็นวันเดือนปีที่พ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขา
พรรคการเมืองนั้น ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๓๓ วรรคสอง กล่าวคือ ถือเอาวันเดือนปีที่หัวหน้า
พรรคประชาธิปัตย์ได้รับหนังสือแจ้งการตอบรับการยุบเลิกสาขาพรรค อันถือว่าเป็นวันที่กรรมการสาขาพรรค
พ้นจากตำแหน่ง ทั้งเป็นวันเริ่มต้นแห่งการนับระยะเวลาสามสิบวันในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน
และหนี้สินฯ ตามมาตรา ๔๒ ด้วย บทบัญญัติมาตรา ๔๔ ที่กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมือง
ซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องรับโทษ จึงไม่เป็นการกำหนดการกระทำผิดของบุคคลโดยการสันนิษฐาน
แต่อย่างใด ไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๖

พิจารณาแล้ว ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒
หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “ให้หัวหน้า
พรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชี
แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนภายใน
สามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการการ
เลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลนั้นอาจส่งสำเนาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้ตามกฎหมายอื่นนั้นต่อนายทะเบียนแทนก็ได้” และ

มาตรา ๘๔ บัญญัติว่า “หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมือง ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทและปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง”

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา ๘๒ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ เมื่อเข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง หากไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความผิดและต้องรับโทษตามมาตรา ๘๔ ซึ่งพรรคการเมืองนั้นการจัดตั้งสาขาพรรคเป็นการดำเนินการจัดการองค์กรภายในพรรคการเมือง มาตรา ๑๑ (๕) บัญญัติว่า “ข้อบังคับพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้ ... (๕) แผนและกำหนดเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง อำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุด และการออกจากตำแหน่งของกรรมการสาขาพรรคการเมืองและอำนาจหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมือง (๖)...ฯลฯ...” เมื่อจัดตั้งสาขาแล้ว มาตรา ๓๐ ก็ได้บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมือง แจ้งการจัดตั้งต่อนายทะเบียน และหากมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดตามที่แจ้งไว้ หัวหน้าพรรคจะเป็นผู้แจ้งการเปลี่ยนแปลงต่อนายทะเบียน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อนายทะเบียนแจ้งการตอบรับ ตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “การเปลี่ยนแปลงตามวรรคหนึ่งจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียน...ฯลฯ...” สาขาพรรคการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองซึ่งมีหัวหน้าพรรคเป็นผู้แทนในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้” ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตยฯ ข้อ ๓๕ และข้อ ๕๒ (๘) ให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจอนุมัติหรือยุบเลิกสาขาพรรค รวมทั้งการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับ และกำหนดให้คณะกรรมการสาขาพรรค

มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในสามสิบวัน นับแต่วันเข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ตามลำดับ ซึ่งกรรมการสาขาพรรคทุกคนจะต้องรู้และเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคดังกล่าว

พรรคประชาธิปัตย์แจ้งขอยุบเลิกสาขาพรรคลำดับที่ ๑๐๒ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ต่อมานายทะเบียนตอบรับการยุบเลิกสาขาพรรคดังกล่าวเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕ และแจ้งให้หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ทราบการตอบรับ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ทั้งแจ้งให้กรรมการสาขาพรรคที่พ้นจากตำแหน่งให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ในวาระที่พ้นจากตำแหน่งต่อนายทะเบียน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งต้องถือเอาวันเดือนปีที่หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับ หนังสือแจ้งการตอบรับการยุบเลิกสาขาพรรคดังกล่าวข้างต้น เป็นวันเดือนปีที่กรรมการสาขาพรรคพ้นจากตำแหน่งซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๓๓ วรรคสอง และถือเป็นการเริ่มต้นแห่งการนับระยะเวลา สามสิบวันในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ตามมาตรา ๔๒ ด้วย กล่าวคือนับตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป ส่วนบทบัญญัติในมาตรา ๔๔ ที่กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมืองซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องรับโทษนั้น มิใช่เป็นการกำหนดการกระทำความผิดของบุคคลโดยการสันนิษฐานว่า กรรมการสาขาพรรคการเมืองจะต้องทราบการเปลี่ยนแปลงนับแต่วันที่ หัวหน้าพรรคการเมืองได้รับแจ้ง ซึ่งไม่แน่นอนว่าจะเป็นวันใด แต่อย่างไรก็ดี ทั้งนี้เพราะกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ได้รับแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงด้วยตนเองดังข้อวินิจฉัยข้างต้น จึงต้องถือวันที่ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์รับทราบการตอบรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เป็นวันที่กรรมการสาขาพรรคพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมืองที่มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย และขณะเดียวกันระยะเวลา สามสิบวันในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ กรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๒ ก็ต้องเริ่ม นับตั้งแต่วันที่ดังกล่าวด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ ได้บัญญัติวันเดือนปีอันเป็นวันเริ่มต้นแห่งการนับระยะเวลาสามสิบวันในการยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ของกรรมการสาขาพรรคการเมือง กรณีพ้นจากตำแหน่งไว้แล้ว หากกรรมการสาขาพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ย่อมเป็นความผิดและมีโทษตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราช บัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติทั้งความผิดและบทลงโทษไว้ชัดเจนแล้วในขณะจำเลยกระทำความผิด หากใช่ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลต้องรับผิดโดยไม่ปรากฏการกระทำความผิดที่ชัดเจน โดยลงโทษบุคคล จากข้อสันนิษฐานของกฎหมายโดยเด็ดขาดแต่อย่างใด จึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ทั้งไม่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ อีกด้วย ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิ ของบุคคลเป็นการวางหลักกฎหมายในทางอาญาไม่ให้มีผลย้อนหลัง ซึ่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒

ก็ได้บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้
ในขณะกระทำความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้
ในกฎหมาย” อันสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ ประเด็นตามความเห็นของศาลจังหวัดอุบลราชธานี
ที่ขอให้วินิจฉัย จึงเป็นคนละเรื่องคนละกรณีกัน บทบัญญัติมาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ แห่งพระราช
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๔ ประกอบมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ