

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีระพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๕/๒๕๕๖

วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ หรือไม่

ศาลจังหวัดอุบลราชธานี ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า

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. คดีดังกล่าวปรากฏตามฟ้องของโจทก์ว่า จำเลยได้พ้นจากการดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมือง พรรคประชาธิปไตย สาขาลำดับที่ ๑๐๒ ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านเลขที่ ๕๕ บ้านขุมดิน ตำบลหนองเมือง อำเภอวังสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี เนื่องจากพรรคประชาธิปไตยได้แจ้งการยุบสาขาพรรคฯ ลำดับที่ ๑๐๒ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองและนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตอบรับการยุบสาขาพรรคประชาธิปไตยดังกล่าวเพื่อให้จำเลยพ้นจากการดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคดังกล่าวแล้ว โดยนายทะเบียนพรรคการเมืองได้แจ้งให้พรรคประชาธิปไตยทราบแจ้งการตอบรับเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ พร้อมกับแจ้งให้ทราบด้วยว่า จำเลยมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะในการพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคประชาธิปไตย สาขาพรรคลำดับที่ ๑๐๒ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน ๓๐ วันนับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งการตอบรับจากนายทะเบียนพรรคการเมือง ดังนั้นจำเลยจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะภายในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ ตามหน้าที่ที่จำเลยได้พ้นจากการดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคดังกล่าว

เมื่อระหว่างวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๕ เวลากลางวัน ถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ เวลากลางวัน ต่อเนื่องกันทุกวัน ภายในกำหนดระยะเวลา ๓๐ วันดังกล่าว จำเลยในฐานะที่พ้นจากการดำรง

ตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ ได้รู้หน้าที่ของคนที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะดังกล่าวข้างต้นอยู่แล้ว จำเลยได้บังอาจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน ๓๐ วัน ตามกำหนดเวลาที่กล่าวข้างต้น โดยต่อมา เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ จำเลยได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง รวมระยะเวลาที่จำเลยยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ล่าช้ากว่าที่กำหนดเป็นเวลา ๒๓๓ วัน อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

๓. จำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้องของโจทก์

๔. ศาลจังหวัดอุบลราชธานีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้โจทก์ฟ้องจำเลยให้รับโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ในข้อหาเป็นกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๕๒ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๘๔ แต่โดยที่ในมาตรา ๕๒ กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อนายทะเบียนภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ดำรงตำแหน่งและภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และความหมายของวันดังกล่าวนี้ ปรากฏตามคำฟ้องที่ยื่นยันว่า เป็นวันที่หัวหน้าพรรค (ซึ่งเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง) ได้ทราบแจ้งตอบรับการเปลี่ยนแปลง (การเข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง) จากนายทะเบียนตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ลต (ทบพ) ๐๔๐๑/๑๗๕๖ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๕ กรณีจึงเป็นการกำหนดการกระทำความผิดของบุคคลโดยการสันนิษฐานว่า กรรมการสาขาพรรคการเมืองจะต้องทราบการเปลี่ยนแปลงนับแต่วันที่หัวหน้าพรรคการเมืองได้รับแจ้ง ซึ่งไม่แน่นอนว่าจะเป็นวันใด เพราะกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ได้รับแจ้งด้วยตนเอง ทั้งที่การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเรื่องเฉพาะบุคคล ประกอบกับคู่ความไม่อาจนำสืบได้แย้งว่า กรรมการสาขาพรรคการเมืองควรหรือน่าจะต้องรู้ว่าตนเองมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๒ ในวันใด เพราะต้องสันนิษฐานเด็ดขาดว่า ให้ถือวันที่กำหนดในมาตรา ๓๓ วรรคสอง ซึ่งคำว่า “สมบูรณ์” ในมาตรานี้ หมายถึง การเข้าดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งนั่นเอง อาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลจังหวัดอุบลราชธานีจึงเห็นว่า บทบัญญัติความผิดมาตรา ๘๔ ที่กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมืองซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๒ ต้องรับโทษนำที่จะต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดโดยไม่ปรากฏการกระทำความผิดที่ชัดเจน หากแต่เป็นการลงโทษบุคคลจากข้อสันนิษฐานของกฎหมายโดยเด็ดขาด จึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลนี้จะใช้บทบัญญัติมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บังคับแก่คดีนี้และไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า พนักงานอัยการจังหวัดอุบลราชธานีเป็นโจทก์ ฟ้องนายคำดี เผ่าดวงดี เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดอุบลราชธานีในข้อหาเป็นกรรมการสาขาพรรคการเมือง ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนภายในกำหนดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา ๘๒ จึงขอให้ลงโทษตามมาตรา ๘๔ ศาลจังหวัดอุบลราชธานีเห็นว่าศาลจะต้องใช้มาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองบังคับแก่คดีนี้ แต่มาตรา ๘๔ ดังกล่าวต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ คือ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ จึงยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๓๒ “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๘๒ “ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลนั้นอาจส่งสำเนาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้ตามกฎหมายอื่นนั้นต่อนายทะเบียนแทนก็ได้”

มาตรา ๘๔ “หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทและปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง”

พิเคราะห์แล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๔ บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการสาขาพรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ หากไม่ปฏิบัติตามจะได้รับโทษทางอาญา คือ ถูกปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทและปรับอีกวันละไม่เกินห้าร้อยบาท และมาตรา ๔๒ บัญญัติว่า หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนภายในกำหนด ซึ่งหมายความว่า บุคคลเหล่านี้มีหน้าที่ต้องยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ภายในกำหนดตามมาตรา ๔๒ หากไม่ปฏิบัติจะถูกลงโทษตามมาตรา ๘๔ ส่วน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า บุคคลจะได้รับโทษทางอาญา เมื่อ

๑. กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่ทำนั้นบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และ

๒. โทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่ทำความผิดไม่ได้

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา ๘๔ ไม่มีข้อความใดเลยที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ จึงไม่มีประเด็นว่าจะขัดหรือแย้งกัน เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา ๘๔ เป็นการกำหนดโทษในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ เท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ว่าบุคคลจะถูกลงโทษก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นๆ เป็นความผิด ส่วนบุคคลใดหรือจำเลยในคดีนี้จะกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา ๔๒ หรือไม่นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลจังหวัดอุบลราชธานีที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า การกระทำของจำเลยเป็นความผิดตามมาตรา ๔๒ หรือไม่ หากเป็นความผิดก็ลงโทษตามมาตรา ๘๔ ถ้าไม่เป็นความผิดก็พิพากษายกฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าศาลเห็นว่าจำเลยมิได้กระทำความผิด... ให้ศาลยกฟ้อง” ส่วนความผิดจะเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อใดนั้นต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๕ วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนาและ มาตรา ๕๕ วรรคสอง บัญญัติว่า กระทำโดยเจตนาได้แก่กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและประสงค์ต่อผล ดังนั้น ที่ศาลจังหวัดอุบลราชธานีสงสัยว่าจะเริ่มนับวันเริ่มกระทำความผิดของจำเลยตั้งแต่เมื่อใดนั้น

ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าจำเลยยังไม่ทราบว่สาขาพรรคฯ ถูกยุบเพราะไม่มีใครแจ้งให้ทราบ จะถือว่าจำเลยมีเจตนากระทำความผิดหรือไม่ จริงอยู่แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา ๓๓ วรรคสอง จะสันนิษฐานว่า การเปลี่ยนแปลงตามวรรคหนึ่ง (การยุบสาขาพรรค) จะสมบูรณ์ต่อเมื่อพรรคได้รับแจ้งจากนายทะเบียนซึ่งถือว่าสาขาพรรคต้องทราบด้วย คือความผิดเกิดแล้ว แต่การนับวันเริ่มกระทำความผิดตามมาตรา ๘๔ จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ใดนั้น เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมคือศาลจังหวัดอุบลราชธานีที่จะต้องวินิจฉัย ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ