

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสิงห์ พลคำมาก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

พนักงานอัยการจังหวัดมหาสารคาม เป็นโจทก์ ฟ้องนายสิงห์ พลคำมาก เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดมหาสารคาม ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๔๐๑๘/๒๕๔๕ ฐานความผิด เป็นกรรมการสาขาพรรคการเมือง ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ศาลจังหวัดมหาสารคามพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ปรับ ๒๐,๐๐๐ บาท

จำเลยอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔ คัดค้านคำพิพากษาของศาลจังหวัดมหาสารคามและยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔ โต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สรุปว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ระบุตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน และยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙๖ ให้นำมาตรา ๒๙๑ ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย โดยอนุโลม จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้โดยเฉพาะว่า จะให้ผู้ใดบ้างมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ถ้าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจะอนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ จะต้องมีอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราขึ้นเท่านั้น ซึ่งนอกจากตำแหน่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แล้ว ก็จะมีเฉพาะในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดตำแหน่งไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ใดบ้างมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งก็คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๒ และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓๙ อันหมายถึงตำแหน่งที่ระบุไว้ชัดเจนในมาตรา ๔

กรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ ที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน นั้น ผู้ร้องเห็นว่าใช้บังคับมิได้ กล่าวคือตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ ได้วางกรอบเนื้อหาที่จะตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองเอาไว้ โดยไม่ได้ให้อำนาจที่จะตรากฎหมายกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแต่อย่างใด รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๗) กำหนดแต่เพียงให้จัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคเท่านั้น

อีกทั้งรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจตรากฎหมายขยายตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ จึงเป็นการขยายตำแหน่งที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งเป็นการขยายความกฎหมายที่เป็นโทษแก่ประชาชนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ และเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เป็นอันใช้บังคับมิได้ ขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ พิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและให้ส่งความเห็นของจำเลยที่โต้แย้งดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า จำเลยในฐานะผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ประกอบกับยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๑ การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งบัญญัติให้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวแสดงความโปร่งใสในทางทรัพย์สินและหนี้สินในขณะดำรงตำแหน่ง

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่กำหนดระเบียบการจัดตั้ง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และกำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับบุคคลระดับผู้บริหารของพรรคการเมือง เพื่อให้เกิดความโปร่งใสสำหรับบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ ซึ่งบัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง หากบุคคลดังกล่าวไม่ยื่นบัญชีฯ ถือเป็นความผิด มีโทษตามมาตรา ๘๔ เป็นบทบัญญัติที่อนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๗)

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง นั้น ไม่เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะต้องยื่นบัญชีฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีฯ ตามมาตรา ๒๙๑ เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ใช้บังคับกับบุคคลที่มีตำแหน่งทางการเมือง เป็นคนละกรณีกัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ มิได้ขยายความหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายนพดล เสงเจริญ นายปรีชา เฉลิมวณิช นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระแก้ว นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัครโรจน์ นายอภิรักษ์ จันทนกุลกะ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๑๑๙ ก วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๘

ย่อโดย นางสาวร่มปรางค์ สวมประจำ
กลุ่มงานคดี ๓