

คำวินิจฉัยของ นายนพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕/๒๕๕๘

วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสิงห์ พลคำมาก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑

ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ได้ยื่นคำร้องของนายสิงห์ พลคำมาก จำเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า พนักงานอัยการจังหวัดมหาสารคาม ได้เป็นโจทก์ฟ้องนายสิงห์ พลคำมาก เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดมหาสารคาม กรณีเป็นกรรมการสาขา พรรคการเมือง ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ศาลจังหวัดมหาสารคามมีคำพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ให้ลงโทษปรับจำเลย จำเลยยื่นอุทธรณ์ ต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ขอให้แก้คำพิพากษาของศาลจังหวัดมหาสารคามให้ลดค่าปรับ เนื่องจากจำเลย เป็นชาวบ้านธรรมดาที่มีความเชื่อมั่นและศรัทธาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุข เมื่อมีระบบพรรคการเมืองซึ่งจัดตั้งเป็นสาขาพรรคการเมือง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น จำเลยจึงได้สมัครเป็นกรรมการสาขาพรรคการเมือง ซึ่งเป็นตำแหน่ง ที่มีได้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินเพื่อส่วนตัวแต่อย่างใด และเป็นตำแหน่งที่ ไม่มีเงินค่าตอบแทนใด ๆ ทั้งสิ้น จำเลยมีฐานะยากจน ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมหมู่บ้านตามชนบท ห่างไกล ความเจริญ ทำงานหาเลี้ยงชีพ ครอบครัวยากลำบาก การศึกษาและการกสิกรรมทำนา ได้รับการศึกษาน้อย หากต้องชำระค่าปรับจำเลยต้องเดือดร้อนเป็นอย่างยิ่ง ต่อมาจำเลยได้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔

ว่าคดีนี้โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ และในการพิจารณาคดีนี้ ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี แต่บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ เนื่องจากมาตรา ๒๕๑ มิได้บังคับให้ตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแต่อย่างใด และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๘ ได้วางกรอบเนื้อหาที่จะตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง โดยไม่ได้ให้อำนาจที่จะตรากฎหมายกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขยายความกฎหมายที่เป็นโทษแก่ประชาชน และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑

ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้และส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า จะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ทุกคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ โดยศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ได้ส่งความเห็นตามทางการว่าเป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ รวมทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕๑ บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

- (๑) นายกรัฐมนตรี
- (๒) รัฐมนตรี
- (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (๔) สมาชิกวุฒิสภา
- (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น
- (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย”

มาตรา ๓๒๘ บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำโดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(๒) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

(๓) การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

(๔) การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ

(๕) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

(๖) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

(๗) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลนั้นอาจส่งสำเนาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้ตามกฎหมายอื่นนั้นต่อนายทะเบียนแทนก็ได้”

มาตรา ๘๔ บัญญัติว่า “หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทและปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งในกรณีเข้าสู่ตำแหน่งและหลังจากพ้นจากตำแหน่ง คือ (๑) นายกรัฐมนตรี (๒) รัฐมนตรี (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๔) สมาชิกวุฒิสภา (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า (๑) นายกรัฐมนตรี (๒) รัฐมนตรี (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๔) สมาชิกวุฒิสภา (๕) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง (๖) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (๗) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (๘) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร (๙) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” และมาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ได้แก่ (๑) ประธานศาลฎีกา (๒) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (๓) ประธานศาลปกครองสูงสุด (๔) อัยการสูงสุด (๕) กรรมการการเลือกตั้ง (๖) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (๗) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๘) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (๙) รองประธานศาลฎีกา (๑๐) รองประธานศาลปกครองสูงสุด (๑๑) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร (๑๒) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา (๑๓) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (๑๔) รองอัยการสูงสุด (๑๕) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” นอกจากนี้มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมจากมาตรา ๓๕

โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๓๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้อาศัยบทบัญญัติมาตรา ๔๐ ดังกล่าวกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มเติมอีก ๕ ตำแหน่งคือ (๑) ปลัดกระทรวงกลาโหม (๒) ประธานกรรมการและรองประธานกรรมการของธนาคารแห่งประเทศไทย (๓) ประธานกรรมการและรองประธานกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (๔) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๕) เลขาธิการวุฒิสภา ทั้งนี้ คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๕ (๑๕) หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวง หรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดให้คณะกรรมการ กสช. และคณะกรรมการ กทช. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินต้องแสดงทั้งทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การยื่นบัญชีนี้ต้องยื่นพร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว ตลอดจนสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วยการยื่นดังกล่าวนี้ต้องยื่นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง สำหรับกรณีการพ้นจากตำแหน่งก็เช่นกัน ต้องยื่นบัญชีอีกครั้งหนึ่ง ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดยื่นบัญชีหรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าวแล้วแต่กรณี นอกจากนี้แล้วบุคคลนั้นต้องห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ หรือตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

มาตรการที่กำหนดให้มีการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ที่ครอบคลุมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว เป็นมาตรการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น เพื่อป้องกันการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งสำคัญในองค์กรของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการทางรัฐธรรมนูญเพื่อวางกรอบมิให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ สามารถใช้อำนาจรัฐแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวด้วยอำนาจที่ได้รับมา มาตรการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งดังกล่าวต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะก่อนเข้ารับตำแหน่ง ระหว่างปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งครบ ๓ ปี และหลังจากพ้นตำแหน่ง เพื่อจะได้ใช้ข้อมูลจากบัญชีมาตรวจสอบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไรหรือไม่ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะเป็นองค์กรตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวว่ามีลักษณะที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือหนี้สินลดลงผิดปกติหรือไม่ หากพิสูจน์ได้ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรหรือไม่อาจพิสูจน์ว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายและอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่นั้น ย่อมจะถือว่ามีความผิดที่ร้ายแรงผิดปกติซึ่งจะต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามกฎหมายต่อไป

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ จึงมีเจตนารมณ์ที่จะตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งไม่รวมถึงตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการสาขาพรรคการเมืองแต่ประการใด

สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ต้องยื่นแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองนั้น เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๒ ว่าด้วย “การดำเนินการของพรรคการเมือง” ส่วนที่ ๒ ว่าด้วย “การเงินของพรรคการเมือง” ซึ่งเป็นการกำหนด

รายละเอียดมาตรการเพิ่มเติมในสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๓) ซึ่งบัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง รวมทั้งต้องมีสาระสำคัญอีก ๖ ประการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่เหมาะสมชัดเจน สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ แต่อย่างไรก็ตามมิได้มุ่งหมายให้ตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมืองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากพรรคการเมืองหมายถึง กลุ่มคนที่รวมตัวเข้าด้วยกันโดยมีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมสอดคล้องกัน โดยมีความประสงค์ที่จะนำความคิดเห็นนั้น มากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลโดยวิถีทางประชาธิปไตย ดังนั้น ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงต้องนำเสนอแนวความคิดทางการเมืองและนโยบายของพรรคการเมืองของตน ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและในรัฐบาล เพื่อให้แนวความคิดทางการเมืองและนโยบายของพรรคการเมืองของตนบรรลุผลโดยผ่านขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญที่อาจจะไปกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของตัวเอง เบียดบังเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมืองเข้าเป็นประโยชน์ของตัวเอง เพราะพรรคการเมืองมีอำนาจรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด กฎหมายมิได้บัญญัติห้ามไว้เพื่อนำมาใช้ดำเนินกิจการของพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังอาจจะใช้จ่ายเงินที่พรรคการเมืองได้รับสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองโดยไม่สุจริต เบียดบังนำมาเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวด้วยการหาหนทางหลีกเลี่ยงการตรวจสอบด้วยวิธีการที่แยบยล บทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นการกำหนดหน้าที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ต้องปฏิบัติ ส่วนมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นบทกำหนดโทษของการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ซึ่งทั้งสองมาตรานี้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้วว่า เมื่อไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนด ย่อมมีความผิดและต้องได้รับโทษตามกฎหมาย ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการให้มีการควบคุม

ตรวจสอบบรรดาบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารพรรคการเมือง เพื่อให้เกิดความโปร่งใสต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพรรคการเมือง จึงเป็นอำนาจโดยตรงของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่กรณีใดก็ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตจำนงในการปฏิรูปการเมืองและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๓) กรณีนี้จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมีใช่เป็นการขยายหรือเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ให้กว้างขวางออกไปแต่อย่างใด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑

นายพอล เสงเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ