

## คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕/๒๕๔๘

วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสิงห์ พลคำมาก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑

พนักงานอัยการจังหวัดมหาสารคาม เป็นโจทก์ ฟ้องนายสิงห์ พลคำมาก เป็นจำเลยต่อ ศาลจังหวัดมหาสารคาม ในคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๔๐๑๘/๒๕๔๕ ฐานความผิด เป็นกรรมการสาขา พรรคการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ศาลจังหวัดมหาสารคามพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔

จำเลยยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔ คัดค้านคำพิพากษาของศาลจังหวัดมหาสารคาม และ ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔ โต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ระบุตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน และยังได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ให้นำมาตรา ๒๕๑ มาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยโดยอนุโลม จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะว่า ผู้ใดบ้างมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ถ้ามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ใดจะอนุวัตการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ จะต้องมิเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ ตราขึ้นเท่านั้น ซึ่งนอกจากตำแหน่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ แล้ว ก็จะมีเฉพาะในกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดตำแหน่งไว้อย่างชัดเจนว่า

ผู้ใดบ้างมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งก็คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา ๓๒ และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓๕

กรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ ที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน นั้น ผู้ร้องเห็นว่าใช้บังคับมิได้ กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ ได้วางกรอบเนื้อหาในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองเอาไว้ โดยไม่ได้ให้อำนาจที่จะตรากฎหมายกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแต่อย่างใด รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๓) กำหนดแต่เพียงให้จัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมืองเท่านั้น อีกทั้งรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจ ตรากฎหมายขยายตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ จึงเป็นการขยายตำแหน่งที่จะต้องยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งเป็นการขยายความกฎหมายที่เป็นโทษแก่ประชาชนที่ไม่เกี่ยวข้อง กับการใช้อำนาจรัฐ และเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เป็นอันใช้บังคับมิได้ ขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและ ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดมหาสารคามพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่ศาลจะส่งความเห็นว่าเป็นบทบัญญัติใดของกฎหมาย ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง นั้น ต้องเป็นคดีที่ยังอยู่ระหว่างพิจารณาพิพากษาของศาล และศาลให้รอการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราว คดีนี้ศาลได้พิพากษาแล้ว จึงไม่ต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ให้ยกคำร้อง จำเลยอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งศาลจังหวัดมหาสารคามที่ให้ยกคำร้อง

ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ พิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ศาลใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและให้ส่งความเห็นของจำเลย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญ จะได้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑  
หรือไม่

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๕๑ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน  
และหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม  
การทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

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

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริง  
ของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษี  
ที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้  
ทุกหน้าด้วย”

“มาตรา ๒๕๖ บทบัญญัติมาตรา ๒๕๑ มาตรา ๒๕๒ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่งและวรรคสาม  
และมาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยโดยอนุโลม”

“มาตรา ๓๒๘ นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
พรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (๑) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และ  
การจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(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** ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลนั้นอาจส่งสำเนาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้ตามกฎหมายอื่นนั้นต่อนายทะเบียนแทนก็ได้”

**“มาตรา ๘๔** หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทและปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง”

### การพิจารณาและการวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕๑ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ บัญญัติให้ใช้มาตรา ๒๕๑ บังคับกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยโดยอนุโลม จึงพึงได้ว่า การให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น เป็นการบังคับเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐเท่านั้น ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองในวาระที่เข้าดำรงตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง และมาตรา ๘๔ ซึ่งบัญญัติบทกำหนดโทษของการฝ่าฝืนไว้ จึงมิใช่บทบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อโต้แย้งของผู้ร้องกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๖ ที่ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๖ บังคับเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐเท่านั้นที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีความหมายว่า รัฐธรรมนูญห้ามมิให้มีการตรากฎหมายบังคับผู้มิได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและมิได้เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ใช่หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย มีโอกาสใช้อำนาจหน้าที่ในการทุจริตได้ง่าย จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบไว้เสียแต่ต้นในรัฐธรรมนูญ โดยการบังคับให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินขณะเข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญมิได้มีข้อความห้ามมิให้มีการตรากฎหมายบังคับบุคคลอื่นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่อาจแปลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๖ ว่า มีเจตนารมณ์ห้ามการตรากฎหมายบังคับให้บุคคลอื่นตามกฎหมายอื่นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ บัญญัติว่า นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญในเรื่องต่าง ๆ ๗ ข้อ ซึ่งจำเลยอ้างข้อ (๓) ของวรรคหนึ่ง คือ การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ฯลฯ ว่ามิได้กล่าวถึงทรัพย์สินและหนี้สินส่วนตัวของผู้บริหารพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองนั้น ก็เป็นแต่เพียงการบังคับให้การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองต้องมีบทบัญญัติที่จะต้องมีเป็นอย่างน้อยเท่านั้น มิได้หมายความว่าให้มีเฉพาะบทบัญญัติเรื่องต่าง ๆ เท่าที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๒๘ เท่านั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองจึงอาจมีบทบัญญัติอื่น ๆ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ก็ได้ อย่างกฎหมายธรรมดาทั่วไป โดยการตราขึ้นตามกระบวนการนิติบัญญัติ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ