

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕/๒๕๔๘

วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสิงห์ พลคำมาก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ โดยสำนักงานศาลยุติธรรมได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๗
ส่งคำร้องของนายสิงห์ พลคำมาก ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยในคดีอาญา หมายเลขดำที่ ๔๐๑๘/๒๕๔๕
หมายเลขแดงที่ ๔๓๐๔/๒๕๔๕ ของศาลจังหวัดมหาสารคาม เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปได้ว่า พนักงานอัยการจังหวัดมหาสารคามเป็นโจทก์ ฟ้องผู้ร้องเป็นจำเลย
ขอให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔
มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ในข้อหาเป็นกรรมการสาขาพรรคการเมือง ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการ
ทรัพย์สินและหนี้สินต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งศาล
จังหวัดมหาสารคามพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามฟ้อง และปรับ ๒๐,๐๐๐ บาท

ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยได้อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔ พร้อมกับยื่นคำร้อง
โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ได้ระบุตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ
ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง
ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสิ้น และรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕๖ ยังได้บัญญัติให้นำมาตรา ๒๕๑ ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยโดยอนุโลม ซึ่งก็หมายความว่า
นอกจากตำแหน่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ แล้ว ก็จะมีเฉพาะในกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดตำแหน่งผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี

แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ชัดเจน ซึ่งก็คือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๒ และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓๕ อันเป็นตำแหน่งที่ระบุไว้ในมาตรา ๔ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ มิได้ให้อำนาจที่จะตรากฎหมายกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ด้วย เพียงแต่กำหนดให้จัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมืองเท่านั้น ทั้งรัฐธรรมนูญก็ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจตรากฎหมายขยายตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ อีกด้วย บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ จึงเป็นการขยายตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ อันเป็นโทษแก่ประชาชนที่ไม่เกี่ยวข้องกับใช้อำนาจรัฐ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ใช้บังคับไม่ได้ ขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดมหาสารคาม พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลพิพากษาแล้ว ไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ให้ยกคำร้อง จำเลยอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่คุณความได้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นตามที่โต้แย้งดังกล่าวตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ พร้อมทั้งให้แจ้งศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ทราบและแจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองในฐานะผู้เกี่ยวข้องเพื่อยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำชี้แจงสรุปว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และป้องกันการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการเฉพาะ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๔๒

และมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ ที่บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสของพรรคการเมือง ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามก็จะมีโทษทางอาญาตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งก็สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงหาได้ขัดหรือแย้งต่อกันไม่

พิจารณาคำร้องประกอบคำชี้แจงแล้ว ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง (๑) นายกรัฐมนตรี (๒) รัฐมนตรี (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๔) สมาชิกวุฒิสภา (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในหมวด ๑๐ ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยส่วนที่ ๑ การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยระบุตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น นอกจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะต้องถูกตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ แล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ซึ่งบัญญัติว่า “บทบัญญัติมาตรา ๒๕๑ ... ให้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยโดยอนุโลม” แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ มีเจตนารมณ์

เพื่อต้องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะเข้าไปใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดความสุจริต และโปร่งใสในระบอบการเมือง เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองอันเป็นการปฏิรูปการเมืองเพื่อให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง” วรรคสอง บัญญัติว่า “บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลนั้นอาจส่งสำเนาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้ตามกฎหมายอื่นนั้นต่อนายทะเบียนแทนก็ได้” และมาตรา ๘๔ ที่บัญญัติว่า “หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทและปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง” นั้น บทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติอยู่ในหมวด ๒ ว่าด้วยการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ส่วนที่ ๒ การเงินของพรรคการเมือง ซึ่งบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้มีการตรวจสอบบรรดาบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารพรรคการเมือง ให้ต้องแสดงความโปร่งใสต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองนั้น และมีเป้าหมายอยู่ที่การตรวจสอบผู้บริหารของพรรคการเมือง ซึ่งมีได้เพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ที่มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแต่อย่างใด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ เป็นเพียงการนำหลักการหรือวิธีการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ เกี่ยวกับเรื่องตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้กับผู้บริหารพรรคการเมือง โดยไม่ได้เป็นการขยายหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติของมาตรา ๒๕๑ แห่งรัฐธรรมนูญ สำหรับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๔ ก็ไม่มีกรณีใด

ที่จะไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ได้ เพราะเป็นเพียงบทกำหนดโทษของผู้ไม่ปฏิบัติ
ตามมาตรา ๔๒ เท่านั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑
มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑

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

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ