

## คำวินิจฉัยของ นายอูระ หวังอ้อมกลาง 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

ข้อเท็จจริงได้ความว่า เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ นายสิงห์ พลคำมาก กรรมการสาขา พรรคความหวังใหม่ ลำดับที่ ๓๓ ได้พ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาพรรคความหวังใหม่ ลำดับที่ ๓๓ จังหวัดมหาสารคาม นายสิงห์ พลคำมาก มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของจำเลย คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามแบบ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่จำเลยพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว แต่เมื่อครบกำหนดเวลาตามกฎหมายแล้ว นายสิงห์ พลคำมาก ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สินของจำเลย คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามแบบ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ต่อมานายสิงห์ พลคำมาก ได้ยื่นบัญชี ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นเวลาที่ล่วงเลยกำหนดเวลาตามกฎหมาย พนักงานอัยการ จึงได้ยื่นฟ้องนายสิงห์ พลคำมาก เป็นจำเลยฐานความผิด เป็นกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

ขอให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ และขอให้ศาลสั่งปรับอีกไม่เกินวันละ ๕๐๐ บาท นับจากวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ เป็นเวลา ๔๗ วัน

ศาลจังหวัดมหาสารคาม พิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ปรับ ๒๐,๐๐๐ บาท จำเลยให้การรับสารภาพ เป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงปรับ ๑๐,๐๐๐ บาท และให้ปรับจำเลยวันละ ๑๐๐ บาท นับตั้งแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕

เป็นต้นไปเป็นเวลา ๔๗ วัน จำเลยไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐

จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ในหมวด ๑๐ ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้บัญญัติเกี่ยวกับการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยได้ระบุตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐทั้งสิ้น โดยมีได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินแต่อย่างใด และยังสามารถบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ให้นำรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยโดยอนุโลม เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดเฉพาะไว้ว่า ผู้ใดบ้างมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ถ้ายกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจะอนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ก็จะต้องมีเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราขึ้นเท่านั้น นอกจากตำแหน่งที่กำหนดไว้ก็จะมีเฉพาะในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น ที่มีอำนาจตรากฎหมายขยายกำหนดตำแหน่งของผู้ที่จะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน อันเป็นการออกกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ซึ่งออกตามอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ และมาตรา ๓๓๑ (๔) ส่วนในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้กำหนดตำแหน่งไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ใดบ้างมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๑๒ และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓๕ อันหมายถึงตำแหน่งที่ระบุไว้ชัดเจนในมาตรา ๔ กรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ ที่บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ อันเป็นผลใช้บังคับมิได้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๘ ได้วางกรอบเนื้อหาที่จะตรากฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง โดยไม่ได้ให้อำนาจที่จะตรากฎหมายกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแต่อย่างใด เพียงแต่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๗) เท่านั้นที่กำหนดให้จัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง อีกทั้งรัฐธรรมนูญก็ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจตรากฎหมายขยายตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ใช้บังคับมิได้ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

จึงขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นตามที่จำเลยได้โต้แย้งตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ พิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและให้ส่งความเห็นของจำเลยที่โต้แย้งดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

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

รัฐธรรมนูญ 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 และการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(๒) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งหรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

(๓) การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

(๔) การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ

(๕) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

(๖) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

(๗) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองทุกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการ  
การเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส  
และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลนั้นอาจส่งสำเนาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน  
และหนี้สินที่ยื่นไว้ตามกฎหมายอื่นนั้นต่อนายทะเบียนแทนก็ได้”

มาตรา ๘๔ บัญญัติว่า “หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการ  
สาขาพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทและปรับอีก  
ไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๑๐ การตรวจสอบ  
การใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ  
หนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม  
การทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง โดยระบุตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชี  
แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ ๖ ตำแหน่ง เป็นการตรวจสอบเพื่อให้เกิดความโปร่งใสของผู้ที่มี  
ตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งไม่เกี่ยวกับผู้มีตำแหน่งในพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีหลักการและเหตุผลเพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและ  
การดำเนินการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบการจัดทำบัญชีแสดงรายรับและ  
รายจ่ายของพรรคการเมือง และการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารพรรคการเมือง  
ก็เพื่อให้เกิดความโปร่งใสของผู้ที่จะเข้าสู่วงการเมืองเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๕๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒  
และมาตรา ๘๔ เป็นบทบัญญัติที่อนุวัติการให้เป็นไปตามบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘  
ที่บัญญัติว่า นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง  
อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (๑) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง  
และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และ  
การใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกรอบปีปฏิทินเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
เพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ จึงสอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไม่ได้เป็นการขยายความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ อันจะอ้างได้ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑

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

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ