

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร 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 หรือไม่

กรณีสืบเนื่องจากพนักงานอัยการจังหวัดมหาสารคาม เป็นโจทก์ ฟ้องนายสิงห์ พลคำมาก เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดมหาสารคาม ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๔๐๑๘/๒๕๔๕ ฐานความผิด เป็นกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ขอให้ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ และขอให้ปรับจำเลยอีกไม่เกินวันละ ๕๐๐ บาท นับจาก วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๕ เป็นเวลา ๔๗ วัน ชั้นพิจารณาของ ศาลจังหวัดมหาสารคาม จำเลยให้การรับสารภาพ ศาลจังหวัดมหาสารคามจึงพิพากษาว่า จำเลย มีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ปรับ ๒๐,๐๐๐ บาท จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุ บรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๘ คงปรับ ๑๐,๐๐๐ บาท และ ให้ปรับจำเลยวันละ ๑๐๐ บาท นับตั้งแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไปเป็นเวลา ๔๗ วัน จำเลยไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ จำเลยอุทธรณ์ ต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ขอให้ลดค่าปรับแก่จำเลย

ต่อมาจำเลยได้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔ (ผ่านศาลจังหวัดมหาสารคาม) โต้แย้งว่า คดีนี้โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ และในการพิจารณาคดีนี้ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังกล่าวบังคับแก่คดี แต่บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของจำเลยเพื่อให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดมหาสารคามมีคำสั่งว่า การที่ศาลจะส่งความเห็นว่าเป็นว่าบทบัญญัติใดของกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง นั้น ต้องเป็นคดีที่ยังอยู่ระหว่างพิจารณาพิพากษาของศาล คดีนี้ศาลได้พิพากษาแล้ว จึงไม่ต้องด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ให้ยกคำร้อง

ต่อมาจำเลยได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๔ กัดค้านคำสั่งของศาลจังหวัดมหาสารคามว่า จำเลยไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งของศาลชั้นต้นที่มีคำสั่งให้ยกคำร้องของจำเลย เพราะคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ภาค ๔ ขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นโต้แย้งของจำเลยไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ มีคำสั่งว่า เป็นกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและให้ส่งความเห็นของจำเลยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย สำนักงานศาลยุติธรรมจึงส่งความเห็นของจำเลยเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ จะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยในฐานะผู้ร้องได้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ โดยบทบัญญัติมาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๔ จะใช้บังคับแก่คดี ประกอบกับยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้เกี่ยวข้อง คือ นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอความเห็นประกอบการพิจารณา

พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำชี้แจงสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการเฉพาะ ซึ่งความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ แตกต่างจากมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง ให้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้เป็นไปด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑

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

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

“มาตรา ๒๕๑ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

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

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย”

“มาตรา ๓๒๘ นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

.....ฯลฯ.....

(๖) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

.....ฯลฯ.....”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

“มาตรา ๔๒ ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลนั้นอาจส่งสำเนาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้ตามกฎหมายอื่นนั้นต่อนายทะเบียนแทนก็ได้”

“มาตรา ๘๔ หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทและปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๑๐ ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ อันได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ มีหน้าที่

ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวแสดงความโปร่งใสของตนในขณะที่ดำรงตำแหน่งและสามารถตรวจสอบได้ว่าตนไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งดังกล่าวแสวงหาประโยชน์ในทางทุจริต เนื่องจากตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมากมายที่เอื้อต่อการแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือพรรคพวกบริวาร ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้กับ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๕๑ ดังกล่าวโดยเฉพาะเท่านั้น

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยตราขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ โดยเฉพาะการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองนั้น ก็เพื่อความโปร่งใสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง อันเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมืองตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๖) เนื่องจากพรรคการเมืองมีผลประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินเข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายทาง เช่น การรับบริจาคจากผู้มีจิตศรัทธา การรับเงินสนับสนุนจากรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๘ เป็นต้น กรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ ดังกล่าวไม่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ แต่อย่างใด จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งกัน ส่วนมาตรา ๘๔ ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เป็นบทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๔๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องสืบเนื่องกัน เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒ ดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ แล้ว มาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็ไม่มีผลไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ด้วย

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

นายจรัส บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ