

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีนายสมบุรณ์ นิยมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) โดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญ* กรณีนายสมบุรณ์ นิยมหอม อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม จังหวัดสมุทรสาคร จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในเวลาตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนด

ผู้ร้องชี้แจงข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๑ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๒ และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีรายได้ตามประกาศดังกล่าว เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง

๒. จากการตรวจสอบปรากฏว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ องค์กรบริหารส่วนตำบลโคกขาม มีรายได้รวมทั้งสิ้น ๗๔,๐๔๖,๖๐๖.๓๕ บาท ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว ดังนั้น ผู้บริหารและสมาชิกของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขามจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี

* หนังสือที่ ปช ๐๐๐๕.๐๕/๓๒๐ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔

แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ แต่ปรากฏว่า นายสมบุรณ์ นิยมหอม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขามไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน ฯ ภายในเวลาที่กำหนด และไม่ได้แจ้งเหตุขัดข้องให้ผู้ร้องทราบ สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้มีหนังสือถึงผู้ถูกร้อง ณ บ้านเลขที่ ๔๗/๘๑ หมู่ที่ ๔ ตำบลโคกขาม อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นภูมิลำเนาที่ปรากฏหลักฐานของสำนักงานบริหารการทะเบียน เพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว โดยส่งหนังสือถึงผู้ถูกร้อง ๒ ฉบับ คือหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลับ ที่ ปช ๐๐๐๕.๐๕/๑๓๑ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ และหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลับ ที่ ปช ๐๐๐๕.๐๕/๓๓๕ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๓

ปรากฏตามใบตอบรับของที่ทำการไปรษณีย์ว่า นางสาวพรทิพย์ พิณี ซึ่งเป็นหลานของผู้ถูกร้องเป็นผู้รับหนังสือฉบับแรกไว้เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ส่วนหนังสือฉบับที่สองนั้นปรากฏตามหลักฐานของที่ทำการไปรษณีย์ว่าไม่มีผู้รับ

จากการรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมของเจ้าพนักงานของผู้ร้องทั้งพยานเอกสารและพยานบุคคล พึงข้อเท็จจริงได้ว่า เดิมผู้ถูกร้องได้ย้ายชื่อเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านของมารดานางสาวพรทิพย์ พิณี บ้านเลขที่ ๔๗/๘๑ หมู่ที่ ๔ ตำบลโคกขาม อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และได้เช่าบ้านอาศัยอยู่ใกล้ๆ กัน ประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกร้องได้เช่าซื้อบ้านเลขที่ ๖๐/๓๐ หมู่ที่ ๔ ตำบลโคกขาม อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และได้พักอาศัยอยู่ที่บ้านนั้น แต่ไม่ได้ย้ายชื่อออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๔๗/๘๑ หนังสือฉบับแรกของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีไปถึงผู้ถูกร้อง นางสาวพรทิพย์ พิณี เป็นผู้รับ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ โดยไม่ได้เปิดจดหมายและเก็บไว้ให้ผู้ถูกร้อง นับแต่วันได้รับจดหมายดังกล่าว นางสาวพรทิพย์ พิณี ไม่ได้พบผู้ถูกร้องเลย ไม่ทราบว่าผู้ถูกร้องไปอยู่ที่ใดและผู้ถูกร้องขาดการติดต่อกับญาติพี่น้องมาเป็นเวลาเกือบ ๑ ปีแล้ว ผู้ถูกร้องได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม สมัยที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ และได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเมื่อประมาณปลายเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ องค์การบริหารส่วนตำบลโคกขามได้รับแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจากอำเภอเมืองสมุทรสาคร จึงได้แจกจ่ายให้สมาชิกทุกคนรวมทั้งผู้ถูกร้องด้วยเพื่อนำไปกรอกรายการและรวบรวมเอกสารประกอบแล้วนำส่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกขามเพื่อรวบรวมนำส่งสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อไป แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ส่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้องค์การบริหารส่วนตำบลโคกขามแต่อย่างใด ผู้ถูกร้องไม่ได้เข้าร่วมประชุมหรือปฏิบัติงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกขามตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นต้นมา และได้ยื่นหนังสือ

ลงวันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ขอลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเป็นเอกฉันท์ในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ด้วยคะแนนเสียง ๗ เสียงว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนด จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ดังนี้

๑. ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง

๒. ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่เมื่อใด

ในเบื้องต้น จะพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า การเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด เป็นไปตามมาตรา ๒๕๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย และได้ส่งสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบให้ผู้ถูกร้องทราบ และให้โอกาสผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา โดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้จัดส่งเอกสารดังกล่าวไปให้ผู้ถูกร้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับตามที่อยู่ของผู้ถูกร้อง ซึ่งปรากฏในแบบรับรองรายการทะเบียนของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แต่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกร้อง

จะได้พิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง ซึ่งมีว่า

๑. ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

๒. ในกรณีที่ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน ๑ ตาม ๑. ผู้ถูกร้องจะพ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่เมื่อใด

อย่างไรก็ดี มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ถูกร้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน ๑ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๖) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง
ฯลฯ

(๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา ๒๕๑ ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว และต้องยื่น ภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นกรเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

(๒) ในกรณีที่เป็นกรพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

ฯลฯ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔ วรรคสาม บัญญัติไว้ดังนี้

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่า

ฯลฯ

(๕) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ...”

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ เรื่องกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

๑. องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท

ฯลฯ

อนึ่ง ประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวกำหนดว่า รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง และเมืองพัทยา ให้หมายถึงรายได้รวมเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณที่ผ่านมา ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

โดยที่ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโลกขาม จังหวัดสมุทรสาคร และองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวมีรายได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ รวมทั้งสิ้น ๗๔,๐๔๖,๖๐๖.๓๕ บาท ซึ่งไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท ซึ่งเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดตามประกาศดังกล่าว ดังนั้น ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโลกขาม ฯ จึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๖) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔ วรรคสาม (๕) จึงมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน และของภรรยา และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะกรณีเข้ารับตำแหน่งต่อผู้ร้องภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

จะได้พิจารณาวินิจฉัยประเด็นทั้งสองของผู้ร้องตามลำดับ

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ กรณีเข้ารับตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องได้รับแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ที่ผู้ถูกร้องในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโลกขาม จะต้องกรอกข้อความเพื่อยื่นต่อผู้ร้องภายในเวลาที่กำหนด แต่ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นบัญชีดังกล่าวกรณีเข้ารับตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งต่อผู้ร้อง และเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ร้องได้มีหนังสือไปถึงผู้ถูกร้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับแจ้งให้ผู้ถูกร้องชี้แจงเหตุขัดข้องและให้ยื่นบัญชี ฯ แต่ผู้ถูกร้องก็เพิกเฉย นอกจากนี้ ผู้ถูกร้องยังมีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน ฯ ต่อผู้ร้อง กล่าวคือ ผู้ถูกร้องได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโลกขาม ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ หลังจากที่ได้รับแบบฟอร์มแสดงรายการทรัพย์สิน ฯ ที่ต้องกรอกข้อความยื่นต่อผู้ร้อง และผู้ถูกร้องได้ย้ายถิ่นที่อยู่โดยไม่มีผู้ใดทราบว่าเป็นอยู่ที่ใด อีกทั้งมีพยานบุคคลหลายคนให้ถ้อยคำต่อเจ้าพนักงานของผู้ร้องสอดคล้องต้องกันว่า ผู้ถูกร้องมีหนี้สินเป็นจำนวนมาก

พฤติการณ์ของผู้ถูกร้องดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องไม่ประสงค์จะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน ฯ ต่อผู้ร้องภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ต้องยื่นบัญชีดังกล่าว

ดังนั้น จึงวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ตามประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีเข้ารับตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ผู้ถูกร้องจึงต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ เมื่อครบกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ คือวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๓

ประเด็นที่สอง ผู้ถูกร้องต้องห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่เมื่อใดพิจารณาแล้ว เมื่อผู้ถูกร้องต้องพ้นจากตำแหน่งในวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๓ จึงวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องต้องห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป ฉะนั้น จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า

๑. ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม ในวันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ ในวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๓

๒. ผู้ถูกร้องต้องห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ