

## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมณีชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ กรณีนายสมบุรณ์ เนียมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ กรณีนายสมบุรณ์ เนียมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ความว่า นายสมบุรณ์ เนียมหอม ผู้ถูกร้อง เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท จึงถือว่าผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามประกาศของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๑ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๒

ดังนั้น นายสมบุรณ์ เนียมหอม จึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนและคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๒ แต่ปรากฏว่านายสมบุรณ์ เนียมหอม มิได้ยื่นบัญชีภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ยื่นกรณีเข้ารับตำแหน่ง และได้แจ้งเหตุขัดข้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ

สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือถึงผู้ถูกร้องเพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวรวม ๒ ฉบับ โดยส่งเป็นจดหมายลงทะเบียนถึงผู้ร้องตามภูมิลำเนา บ้านเลขที่ ๕๗/๘๑ หมู่ที่ ๕ ตำบลโคกขาม อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นภูมิลำเนาที่ปรากฏตามหลักฐานของสำนักงานบริหาร

การทะเบียน กระทรวงมหาดไทย หนังสือฉบับแรกปรากฏหลักฐานตามใบตอบรับของไปรษณีย์ว่า นางสาวพรทิพย์ พิณี (หลาน) เป็นผู้รับไว้เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ส่วนฉบับที่สองปรากฏหลักฐานของไปรษณีย์ ไม่มีผู้รับตามเจ้าหน้าที่จดหมายถูกส่งกลับคืนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. จึงรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมทั้งเอกสารและพยานบุคคล สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม ได้รับแจ้งให้สมาชิกไปฟังคำชี้แจงเกี่ยวกับการยื่นบัญชี ๑ ที่วิทยาลัยการปกครอง อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี โดยได้รับแบบบัญชีแสดงรายการ ๑ เมื่อประมาณปลายเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ จากนั้นจึงได้แจ้งให้สมาชิกทุกคนรวมทั้งผู้ถูกร้องรับแบบไปกรอกรายการ แล้วนำส่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม เพื่อรวบรวมนำส่งสำนักงาน ป.ป.ช. ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ส่งแบบบัญชีแสดงรายการ ๑ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลโคกขามแต่อย่างใด ทั้งนี้ผู้ถูกร้องได้ยื่นหนังสือ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ เพื่อขอลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ นอกจากนั้นผู้ถูกร้องยังเป็นผู้มีหนี้สินจำนวนมากจึงได้หลบหนีออกจากพื้นที่โดยมีผู้ทราบว่าได้ไปอยู่ที่จังหวัดสกลนคร แต่ไม่ทราบภูมิลำเนาแน่นอน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้องจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ในการประชุม ครั้งที่ ๑๓/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ด้วยคะแนนเสียง ๗ เสียง เกินกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ว่า นายสมบุรณ์ เนียมหอม ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง และเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ ดังนี้

๑. ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดว่า นายสมบุรณ์ เนียมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง

๒. ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดว่า ให้นายสมบุรณ์ เนียมหอม พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วลงมติว่า ให้รับคำร้องไว้วินิจฉัยชี้ขาด และให้โอกาสผู้ถูกร้อง โดยการส่งสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบให้ผู้ถูกร้องเพื่อยื่นคำชี้แจงข้อกล่าวหา ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ โดยส่งเอกสารทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับตามที่อยู่ซึ่งปรากฏในแบบรับรองรายการทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แต่ได้รับแจ้งว่า ผู้ถูกร้องย้ายที่อยู่ไม่ทราบที่อยู่ใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้ปิดประกาศ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๔ ให้ผู้ถูกร้องทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาขึ้นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันประกาศ ปรากฏว่า เมื่อครบกำหนดผู้ถูกร้องมิได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้องและดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ๑ แล้วมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า ผู้ถูกร้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ๑ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๑ (๖) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ บทนิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ใน (๕) หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง... (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้... “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า ... (๕) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา...”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๑ มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าวตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง”

ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

๑. องค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท
๒. องค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท
๓. เทศบาลเมืองและเมืองพัทยาที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าสองร้อยล้านบาท

โดยให้รายได้ขององค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลเมืองและเมืองพัทยาที่กำหนดข้างต้น หมายถึงรายได้รวมเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณที่ผ่านมา ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโลกขาม จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ จำนวนเจ็ดสิบสี่ล้านบาทเศษ จึงอยู่ในเกณฑ์ตามประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีรายได้ตามประกาศดังกล่าว เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ถูกร้องจึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๖) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ใน (๕) ซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน ๓๐ วัน ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งแล้วแต่กรณี ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยชี้ขาดตามคำร้องต่อไปมีว่า

- (๑) ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ กรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง หรือไม่
- (๒) ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งและห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่เมื่อใด

ตามปัญหาข้อ (๑) ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ กรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้ในประกาศ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ ซึ่งได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้ถูกร้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ การที่ผู้ถูกร้องไม่ยื่นบัญชี ฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชี ฯ และไม่ได้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเหตุผลที่ไม่ได้ยื่นบัญชี ฯ เมื่อได้รับแจ้งผู้ถูกร้องก็เพิกเฉย ต่อมาผู้ถูกร้องได้ยื่นใบลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ โดยได้ความต่อไปว่าผู้ถูกร้องมีหนี้สินจำนวนมาก ได้ออกจากภูมิลำเนาไม่ทราบว่าไปอยู่ที่ใด ตามพฤติการณ์ฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ ต่อผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒

ข้อ (๒) ที่ว่า ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งและห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่เมื่อใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๕๒ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง”

เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยชี้ขาดในข้อ (๑) แล้วว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชี ๑ ต่อผู้ร้องการที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งและห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีจะนับแต่เมื่อใดนั้น กรณีเช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๘ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เถลิมวณิชช์ นายผัน จันทรปาน นายศักดิ์ เตชะชาลา นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ และนายอนันต์ เกตุวงศ์ เห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งนอกจากพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า จงใจไม่ยื่นบัญชี ๑ หรือจงใจยื่นบัญชี ๑ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ การให้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองจึงไม่สามารถใช้บังคับได้อีก เนื่องจากผู้ถูกร้องได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ดังนั้น วันที่พ้นจากตำแหน่ง คือ วันที่พ้นจากตำแหน่งตามความเป็นจริง ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุลาออก เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชี ๑ การให้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองเมื่อครบกำหนดต้องยื่นบัญชี ๑ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่งตอนต้น จึงไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ เพราะผู้ถูกร้องได้พ้นจากตำแหน่งตามความเป็นจริงโดยการลาออกไปเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า นายสมบูรณ์ เนียมหอม ผู้ถูกร้อง จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการลาออกตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

นายปรีชา เถลิมวณิชช์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ