

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีนายสมบุรณ์ เนียมหอม ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

ด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ร้อง เสนอคำร้อง ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ กรณีนายสมบุรณ์ เนียมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า นายสมบุรณ์ เนียมหอม ผู้ถูกร้อง เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม จังหวัดสมุทรสาคร จึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๒ และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ ที่ได้กำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีรายได้ตามประกาศดังกล่าว เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน และคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ต่อผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ ซึ่งเมื่อผู้ร้องตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่าในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ องค์กรบริหารส่วนตำบลโคกขาม จังหวัดสมุทรสาคร มีรายได้ทั้งสิ้น ๓๔,๐๕๖,๖๐๖.๓๕ บาท อยู่ในเกณฑ์ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม จังหวัดสมุทรสาคร จำนวน ๒๐ คน มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ร้อง ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องไม่ยื่นบัญชีฯ ภายในเวลาที่กำหนด และมีได้แจ้งเหตุขัดข้องให้ผู้ร้องทราบ ผู้ร้องได้มีหนังสือถึงผู้ถูกร้องให้ชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว รวม ๒ ฉบับ โดยส่งเป็นจดหมายลงทะเบียนถึงผู้ถูกร้องตามภูมิลำเนา

บ้านเลขที่ ๔๗/๘๑ หมู่ที่ ๔ ตำบลโคกขาม อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นภูมิลำเนาที่ปรากฏตามหลักฐานของสำนักงานบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย หนังสือฉบับแรกปรากฏตามใบตอบรับของไปรษณีย์ว่า นางสาวพรทิพย์ พินิจ (หลาน) เป็นผู้รับไว้เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ส่วนฉบับที่สองปรากฏหลักฐานของไปรษณีย์ ไม่มีผู้รับตามจำหน่ายจดหมายถูกส่งกลับคืนมายังสำนักงานผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ เจ้าพนักงานผู้ร้อง จึงรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมทั้งเอกสารและพยานบุคคลสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม ได้รับแจ้งให้สมาชิกไปฟังคำชี้แจงเกี่ยวกับการยื่นบัญชี ฯ ที่วิทยาลัยการปกครอง อำเภอชัยบุรี จังหวัดปทุมธานี โดยได้รับแบบบัญชีแสดงรายการ ฯ เมื่อปลายเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ จากนั้นจึงได้แจ้งให้สมาชิกทุกคนรวมทั้งผู้ถูกร้องรับแบบไปกรอกรายการแล้วนำส่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม เพื่อรวบรวมนำส่งสำนักงานผู้ร้อง ปรากฏว่าผู้ถูกร้องไม่ได้ส่งแบบบัญชีแสดงรายการ ฯ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลโคกขามแต่อย่างใด ทั้งนี้ผู้ถูกร้องยื่นหนังสือลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ เพื่อลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ นอกจากนั้นผู้ถูกร้องยังเป็นผู้มีหนี้สินจำนวนมาก จึงได้หนีย้ายออกจากพื้นที่โดยพยานบางรายทราบว่าไปอยู่จังหวัดสกลนคร แต่ไม่ทราบบ้านเลขที่ ตำบลอำเภอ

ผู้ร้องจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ในการประชุม ครั้งที่ ๑๓/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ด้วยคะแนนเสียง ๗ เสียง เกินกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ว่า นายสมบุรณ์ เนียมหอม ผู้ถูกร้อง จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง และให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า นายสมบุรณ์ เนียมหอม ผู้ถูกร้อง จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ จึงรับคำร้องไว้วินิจฉัยชี้ขาด และให้โอกาสโดยการส่งสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบให้ผู้ถูกร้อง เพื่อยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยปิดประกาศ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๔ ให้ผู้ถูกร้องทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาขึ้นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วันนับแต่วันประกาศ ปรากฏว่า เมื่อครบกำหนดยื่นคำชี้แจง ผู้ถูกร้องมิได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง แล้วเห็นว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่เป็นอันเพียงพอที่จะวินิจฉัยชี้ขาดตามคำร้องแล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่าผู้ถูกร้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๖) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ... (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติว่า “บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๒๕๑ ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าวและต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ (๑) ในกรณีที่เป็นกรเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง (๒) ในกรณีที่เป็นกรพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่พ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (๒) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว มาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในบทบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ... “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า ... (๕) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ...”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าวตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง”

พิเคราะห์แล้ว ผู้ถูกร้อง เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม จังหวัดสมุทรสาคร และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม มีรายได้อยู่ในเกณฑ์ตามประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ผู้ถูกร้องจึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๖) ประกอบ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ใน (๕) และมีหน้าที่ยื่นบัญชี ฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้องทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๔ มาตรา ๓๒ และประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้องลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ ซึ่งตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องฟังได้ว่า ประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งโดยการลาออกตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ หลังจากพ้นจากตำแหน่งได้ย้ายที่อยู่ไปโดยไม่ทราบว่าจะไปอยู่ที่ใด และผู้ถูกร้องมิได้ยื่นบัญชี ฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง กรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๔ มาตรา ๓๒ และประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้องลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาดต่อไปว่า ผู้ร้องจงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ กรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง หรือไม่ และผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่เมื่อใด ประเด็นดังกล่าว พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อปรากฏว่า ผู้ถูกร้องไม่ยื่นบัญชี ฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. นับตั้งแต่วันเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งแล้ว ทั้งไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้องทราบ ทางผู้ร้องก็ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกร้องทราบและชี้แจงข้อเท็จจริงทั้งสองแล้ว และข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ร้องมีหนี้สินจำนวนมาก หลังจากพ้นจากตำแหน่งจึงย้ายที่อยู่ไม่ทราบไปอยู่ที่ใด ประกอบกับในชั้นพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ก็ได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงโดยส่งหนังสือถึงผู้ถูกร้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ และโดยปิดประกาศที่ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ถูกร้องยังไม่มีหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแต่อย่างใด ดังนี้ กรณีจึงฟังได้ตามคำร้องว่าผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ ต่อผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒

สำหรับประเด็นที่ว่า ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งและห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่เมื่อใด

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

ตำแหน่งและห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีจะนับแต่เมื่อใดนั้น เห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งนอกจากพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า จงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ หรือจงใจยื่นบัญชี ฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ การให้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองจึงไม่สามารถใช้บังคับได้อีก เนื่องจากผู้ถูกร้องได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ดังนั้นวันที่พ้นจากตำแหน่ง คือ วันที่พ้นจากตำแหน่งตามความเป็นจริง ดังนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุลาออกเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ การให้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองเมื่อครบกำหนดต้องยื่นบัญชี ฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่งตอนต้น จึงไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ เพราะผู้ถูกร้องได้พ้นจากตำแหน่งตามความเป็นจริง โดยการลาออกไปเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกร้องจึงพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ซึ่งประเด็นเช่นเดียวกันนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า นายสมบุรณ์ เนียมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ และต้องห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป

นายศักดิ์ เตชาชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ