

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีนายสมบุรณ์ เนียมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ข้อเท็จจริง

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีนายสมบุรณ์ เนียมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นใจความสรุปได้ว่า

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๒ และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลทำให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเกณฑ์ตามประกาศดังกล่าว มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน ของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง

จากการตรวจสอบปรากฏว่าในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ องค์กรบริหารส่วนตำบลโลกขาม จังหวัดสมุทรสาคร อยู่ในเกณฑ์ตามประกาศดังกล่าว มีผลให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลโลกขาม มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามประกาศดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ แต่จากการตรวจสอบปรากฏว่า นายสมบุรณ์ เนียมหอม สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลโลกขาม ไม่ยื่นภายในกำหนดและมิได้แจ้งเหตุขัดข้องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ทางสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีหนังสือถึง นายสมบุรณ์ เนียมหอม เพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงสองฉบับ แต่ปรากฏว่าหนังสือฉบับแรก มีผู้อื่นเป็นผู้รับและฉบับที่สองถูกส่งคืนเนื่องจากไม่มีผู้รับตามเจ้าหน้าที่สำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสอบถามข้อเท็จจริงและพยานบุคคลเพิ่มเติม เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า นายสมบุรณ์ เนียมหอม ได้ย้ายไปพำนัก ณ ที่ใด แต่ไม่มีผู้ใดทราบอย่างชัดเจน

ทางคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงได้มีมติว่า นายสมบุรณ์ เนียมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน จึงยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติรับคำร้องดังกล่าวไว้ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด พร้อมทั้งส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้องทราบและยื่นคำชี้แจงข้อกล่าวหา แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับหลักฐานการส่งหนังสือถึงผู้ถูกร้องทางไปรษณีย์ว่า ผู้ถูกร้องย้ายที่อยู่และไม่ทราบที่อยู่ใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้ประกาศวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๕ ให้ผู้ถูกร้องทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาขึ้นต่อศาลภายใน ๑๕ วันเมื่อครบกำหนด ๑๕ วันแล้ว ผู้ถูกร้องมิได้มีหนังสือชี้แจงข้อกล่าวหาแต่อย่างใด

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดมีว่า

๑. นายสมบุรณ์ เนียมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

๒. ถ้าวินิจฉัยว่านายสมบุรณ์ เนียมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ อันมีผลให้นายสมบุรณ์ เนียมหอม พ้นจากตำแหน่งและห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งนั้น วันที่พ้นจากตำแหน่งนั้นเป็นวันใด

ในการวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นข้างต้นทั้งสองมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนว่า นายสมบุรณ์ เนียมหอม มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ หรือไม่

นายสมบุรณ์ เนียมหอม เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโลกขาม จังหวัดสมุทรสาคร จึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๖) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๒ และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ ที่ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีรายได้ตามประกาศดังกล่าวเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนและคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปีตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนประเด็นข้อกฎหมายที่ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๖) บัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ๑ นั้น ข้อความตามที่กฎหมายบัญญัติย่อมหมายถึงกฎหมายที่บัญญัติว่าผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดบ้างมีหน้าที่ยื่นบัญชีดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีจำนวนมาก ประเภท อำนาจหน้าที่ และรายได้ ขององค์การบริหารและสภาส่วนท้องถิ่น แตกต่างกันสูงจึงต้องมีกฎหมายกำหนดว่า ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดมีหน้าที่ต้องยื่น อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔ (๕) ได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ออกประกาศกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีรายได้ตามประกาศดังกล่าว เป็นผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ปัญหาอยู่ที่ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ๑ โอนอำนาจการกำหนดว่าผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดบ้างที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ได้หรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๖) บัญญัติแต่เพียงว่า “... ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งไม่น่าจะหมายความรวมถึง กฎ ข้อบังคับ หรือประกาศใดๆ ด้วย น่าจะบัญญัติการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมาย อันได้แก่ตัวพระราชบัญญัติเท่านั้น

ในเรื่องนี้เห็นได้ว่า จะให้กำหนดว่าผู้ใดหรือตำแหน่งใดในองค์การบริหารและสภาส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ยื่นบัญชีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ อยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ๑ เท่านั้น อาจไม่คล่องตัว เพราะการกำหนดว่าผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดมีหน้าที่ยื่นบัญชี ๑ โดยอาศัยเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมบ่อยครั้ง ซึ่งทำได้ลำบากถ้าบัญญัติเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติ ดังนั้นข้อความ “... ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๖) นั้นน่าจะอนุโลมให้หมายถึง กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจองค์กรอื่นเป็นผู้กำหนดเกณฑ์ดังกล่าวได้

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า นายสมบุรณ์ เนียมหอม เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ๑ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ แล้ว ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดต่อไปมีว่า

นายสมบุรณ์ เนียมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบกรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ๑ ทั้งในกรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง และมีได้แจ้งเหตุขัดข้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจง ผู้ถูกร้องก็มีได้ยื่นคำชี้แจงแต่อย่างใด ข้อเท็จจริงรับฟังได้อีกว่าผู้ถูกร้องได้ย้ายที่อยู่เนื่องจากมีหนี้สินจำนวนมาก จึงมีเหตุที่จะรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเด็นต่อมาที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดมีว่า กรณีที่วินิจฉัยว่านายสมบุรณ์ เนียมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ๑ อันมีผลให้ นายสมบุรณ์ เนียมหอม พ้นจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งนั้น วันที่พ้นจากตำแหน่งนั้นเป็นวันใด พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุลาออก เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยชี้ขาด ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ได้วางหลักวินิจฉัยกรณีวันที่พ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่ผู้ถูกร้องพ้นตำแหน่งไปแล้วก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ให้ถือว่าวันที่พ้นจากตำแหน่ง คือวันที่พ้นจากตำแหน่งจริง

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า นายสมบุรณ์ เนียมหอม ผู้ถูกร้อง จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง และเมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งตามความเป็นจริง เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ และห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ