

## คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ว่า นายสมบุรณ์ เนียมหอม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

## ความเป็นมา

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า นายสมบุรณ์ เนียมหอม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม ผู้ถูกร้อง จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ๑ กรณีเข้ารับตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง และต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ๑ และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับจากวันที่พ้นจากตำแหน่ง

## คำวินิจฉัย

คำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว มีประเด็นทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญ จำต้องพิจารณาวินิจฉัย รวม ๓ ประเด็น ดังนี้

๑. ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ๑ หรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นข้อกฎหมาย

๒. ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ๑ ทั้งในกรณีเข้ารับตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่ง หรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นข้อเท็จจริงเพียงอย่างเดียว

๓. ในกรณีที่ผู้ถูกร้องมีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ การห้ามผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา ๕ ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งนั้น จะถือว่าวันใดเป็นวันที่ผู้ถูกร้อง “พ้นจากตำแหน่ง”

ประเด็นแรกมีอยู่ว่า ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ๑ หรือไม่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ๑ เพราะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามคำนิยามในมาตรา ๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เป็นต้นไป โดยเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโลกขาม ซึ่งมีรายได้ไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (๕๐ ล้านบาทต่อปี)

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ กำหนดให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่รัฐสภาในการที่จะตรากฎหมายขึ้น เพื่อกำหนดว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทใดมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ และประเภทใดให้ยกเว้นจากหน้าที่ดังกล่าว แต่ปรากฏว่า แทนที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะกำหนดและแยกแยะประเภทสมาชิกสภาท้องถิ่นเสียเองตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ กลับถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ เป็นการผิดหลักการที่ห้ามมิให้ผู้ได้รับมอบอำนาจใดทำการสละหรือถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวไปให้แก่ผู้อื่นหรือองค์กรอื่นอีกต่อหนึ่งโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เป็นการถ่ายโอนอำนาจที่สำคัญโดยรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดและมีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดไปสู่องค์กรที่ประกอบด้วยบุคคลเพียงจำนวนน้อย และมาจากการแต่งตั้งเท่านั้น ดังนั้น มาตรา ๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ ทั้งนี้ เทียบเคียงได้กับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ (เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ขอคำวินิจฉัยในการเสีสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง) ซึ่งก็มีผลเท่ากับว่ายังไม่มีการตราพระราชบัญญัติใดขึ้นในส่วนนี้อันจะทำให้ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ ต้องตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๒๕๑ (๖) ของรัฐธรรมนูญ ผลที่ตามมาก็คือ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกคน มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ จนกว่ารัฐสภาเอง (มิใช่คณะกรรมการ ป.ป.ช.) จะได้กำหนดประเภทหรือจำนวนบุคคลที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ทั้งนี้ เป็นการตีความที่น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากที่สุด โดยอาจเทียบเคียงได้กับกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเภทอื่น ซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ นับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่าผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามและโดยผลโดยตรงของรัฐธรรมนูญมิใช่โดยผลของประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ประเด็นที่สองมีอยู่ว่าผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ หรือไม่ ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากพยานบุคคลและหลักฐานอื่นแล้ว พบว่าผู้ถูกร้องทราบและเข้าใจดีมาตั้งแต่ตอนเริ่มแรกว่าตนและผู้ร่วมงานในตำแหน่งเดียวกันมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ดังกล่าว แต่เมื่อครบกำหนดที่ต้องยื่นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ผู้ถูกร้องก็ไม่ได้ยื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือสอบถามไปแล้ว ๒ ครั้ง ผู้ถูกร้องก็ไม่ได้ชี้แจงถึงเหตุผลหรือข้อขัดข้องที่ทำให้ตนไม่สามารถยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ได้และจนถึงบัดนี้ก็ยังไม่ทราบว่าผู้ถูกร้องอาศัยอยู่ ณ ที่ใด ศาลรัฐธรรมนูญเองได้พยายามติดต่อทั้งทางไปรษณีย์และโดยประกาศที่ติดไว้ ณ ที่ทำการของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ยังไม่ได้รับการติดต่อจากผู้ถูกร้องแต่ประการใดและเวลาที่ได้ล่วงเลยมาเกิน ๑ ปีแล้ว นับจากวันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกร้องได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งโดยกำหนดให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ พฤติกรรมของผู้ถูกร้องทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องกำลังหลบหนีเจ้าหนี้อยู่ เพราะมีหนี้สินล้นพ้นตัว ในสภาวะการณ์เช่นว่านี้ จึงไม่มีทางวินิจฉัยชี้ขาดเป็นอย่างอื่นได้ นอกจากว่าผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ทั้งในกรณีเข้ารับตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่ง

ตามคำร้องข้อที่ ๒ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ร้อง “พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา ๕ ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง” พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นตามคำขอข้อที่ ๒ นี้ มีอยู่ด้วยกันรวม ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อใด ซึ่งในเรื่องนี้มีความเป็นไปได้ ๒ กรณี คือ

๑. ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบกำหนดเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่ง โดยที่ผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๖) ประกอบมาตรา ๒๕๒ (๑) ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ภายในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ถูกร้องจึงต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ (ตอนแรก) ณ วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ

๒. ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ โดยผลของการยื่นใบลาออกจากตำแหน่งที่ผู้ถูกร้องกำหนดให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่เดียวกันนี้

ในระหว่าง ๒ กรณีที่เป็นไปได้นี้ จะให้ถือว่า ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งจริงในวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ หรือในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕

ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ๑ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันครบกำหนดต้องยื่นบัญชี ๑ ตามมาตรา ๒๕๒ คือ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง ดังนั้น จึงต้องถือว่าผลโดยอัตโนมัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ตอนแรก ทำให้ผู้ถูกร้อง “พ้นจากตำแหน่ง” นับแต่วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไปแล้ว ทั้งนี้ โดยไม่ขึ้นอยู่กับว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีคำวินิจฉัยเมื่อใด หรือยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อใด ส่วนการลาออกจากตำแหน่งของผู้ถูกร้อง ซึ่งผู้ถูกร้องกำหนดให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ นั้น ต้องถือว่าเป็นโมฆะและย่อมไม่อาจมีผลกระทบต่อสถานะที่เป็นจริงทางกฎหมายของผู้ถูกร้องได้แต่อย่างใด กล่าวคือ ในขณะที่ผู้ถูกร้องประกาศลาออกจากตำแหน่งนั้น ตามความเป็นจริงในทางกฎหมายแล้วผู้ถูกร้องก็ได้พ้นจากตำแหน่งนั้นไปแล้วโดยผลของรัฐธรรมนูญเอง การยื่นใบลาของผู้ถูกร้องโดยกำหนดให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ นั้น ย่อมไม่อาจมีผลทำให้ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งอยู่ได้จนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ การตีความเป็นอื่นอย่างอื่นจะมีผลเท่ากับเป็นการทำให้ผู้ถูกร้องยังคงดำรงตำแหน่งเดิมต่อไปพร้อมกับสิทธิ อำนาจหน้าที่ เงินประจำตำแหน่ง และผลตอบแทนอื่นๆ (ถ้ามี) จนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ทั้งๆ ที่ผู้ถูกร้องได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ โดยผลของรัฐธรรมนูญเอง ด้วยเหตุนี้จึงมีอาจถือได้ว่า ผู้ถูกร้องเพิ่งพ้นจากตำแหน่งในวันที่ตนยื่นใบลาออกจากตำแหน่ง คือวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ และต้องถือตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ตอนต้นว่า ผู้ถูกร้องได้ “พ้นจากตำแหน่ง” ไปแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ อันเป็นวันถัดจากวันครบกำหนดต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ๑ ในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๒

ประเด็นต่อไป มีอยู่ว่าการนับเวลา ๕ ปี ที่ผู้ถูกร้องต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ นั้น จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ใด คือ นับตั้งแต่วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ อันเป็นวันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งตามเหตุที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ตอนแรก (เหตุที่ไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ๑ เมื่อครบกำหนดเวลาต้องยื่น) หรือต้องนับจากวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ อันเป็นวันที่ผู้ถูกร้องประกาศลาออกจากตำแหน่ง พิจารณาแล้วเห็นว่า ในเมื่อวันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ คือ วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ การนับเวลา ๕ ปี จึงต้องเริ่มนับจากวันนั้นเป็นต้นไป ถึงแม้จะยังมีได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดโดยศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ในช่วงเวลาก่อนมีคำวินิจฉัยชี้ขาดโดยศาลรัฐธรรมนูญ ก็ต้องถือว่า “การพ้นจากตำแหน่ง” ได้เกิดขึ้นแล้ว ส่วนการวินิจฉัยชี้ขาดโดยศาลรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมาจะมีผลเป็นเพียงการยืนยันย้อนหลังไปถึงวันที่ครบกำหนดต้องยื่นเท่านั้น ทั้งนี้จึงมีความจำเป็นที่ต้องนำรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม การตีความเช่นว่านี้มีได้ชัดหรือแย้งกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๔ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีนายประยุทธ์  
มหากิจศิริ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ  
หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีการยื่นบัญชีแสดงรายการ  
ทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้ง  
ให้ทราบ ซึ่งกรณีเช่นนี้เป็นกรณีที่แตกต่างจากกรณีที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ  
เสียเลย โดยผู้ร้องยังมีได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนวันครบกำหนดเวลาต้องยื่น

อาศัยเหตุผลและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า

๑. ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ตามที่กำหนดไว้ใน  
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๖)

๒. ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ดังกล่าว อันเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๕๕ ตอนแรก

๓. ผู้ถูกร้องต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจาก  
ตำแหน่ง คือ วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒

นายสุจินดา ขงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ