

## คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๔/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ (กรณีนายสมบุรณ์ เนียมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ)

ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายสมบุรณ์ เนียมหอม ผู้ถูกร้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม จังหวัดสมุทรสาคร มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๖) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๒ และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ ที่ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีรายได้ตามประกาศดังกล่าว ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนและคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะทุกครั้ง ที่เข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ ปิงบประมาณ ๒๕๔๒ องค์กรการบริหารส่วนตำบลโคกขาม จังหวัดสมุทรสาคร มีรายได้รวมทั้งสิ้น ๗๔,๐๔๖,๖๐๖.๓๕ บาท อยู่ในเกณฑ์ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขามจึงต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องไม่ยื่นบัญชีฯ ภายในเวลาที่กำหนด และมีได้แจ้งเหตุขัดข้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือให้ผู้ถูกร้องชี้แจงโดยส่งหนังสือไปยังผู้ร้องตามภูมิลำเนา ๒ ฉบับ ฉบับแรกมีผู้รับหนังสือของ ป.ป.ช. ที่ขอให้ผู้ถูกร้องชี้แจงเหตุผลที่ไม่ยื่นบัญชีฯ แต่ผู้ถูกร้องไม่ชี้แจง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้มีหนังสือแจ้งไปอีกฉบับหนึ่งตามภูมิลำเนาเดิม คราวนี้ปรากฏว่า ไปรษณีย์ได้ส่งจดหมายกลับคืน จดแจ้งเหตุผลว่า ไม่มีผู้รับตามหน้าจดหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไป และมีความเห็นว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ กรณีเข้ารับตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง และได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ในการประชุม ครั้งที่ ๑๓/๒๕๕๔ วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ แล้วเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงคดีมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า

๑. ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือไม่
๒. ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ หรือไม่

๓. ผู้ถูกร้องต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่เมื่อใด ตามปัญหาข้อแรกที่ว่า ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ หรือไม่ นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

(๑) นายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรี

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๔) สมาชิกวุฒิสภา

(๕) ข้าราชการการเมืองอื่น

(๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาโดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้... “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า ... (๕) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา...”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าวตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง

ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและทรัพย์สินที่มีได้อยู่ในความครอบครองของผู้ยื่น คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามวรรคหนึ่งผู้ใดดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ให้ผู้นั้นแยกการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกตำแหน่ง ตามระยะเวลาการยื่นบัญชีที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้น ๆ”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๖) ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๖) และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๒ ก็ได้บัญญัติทำนองเดียวกัน โดยกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องรายได้ที่สมาชิก ๆ จะต้องยื่นบัญชี ๆ เอาไว้ด้วย ที่กำหนดจำนวนไว้เช่นนั้น น่าจะเป็นว่า บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๖) มีมาก หากจะต้องยื่นกันทุกคน อาจปฏิบัติไม่ได้ ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ระบุบุคคลและจำนวนเงินรายได้ไว้จึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ๆ

ตามปัญหาข้อต่อมาที่ว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๕๒ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้ถูกร้องได้เคยรับแบบบัญชีแสดงรายการ ๆ เพื่อยื่นต่อองค์การบริหารส่วนตำบลโลกขามไปแล้ว เพื่อทำบัญชียื่น แต่ผู้ถูกร้องไม่ได้ส่งแบบบัญชีแสดงรายการ ๆ เพื่อส่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด และยังได้ความต่อไปอีกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พยายามติดต่อผู้ถูกร้องเพื่อให้ยื่นบัญชี ๆ แต่ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นบัญชี ๆ ทั้งขณะเข้ารับตำแหน่ง

และกรณีพ้นจากตำแหน่ง และในชั้นพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ถูกร้องก็มีได้ชี้แจง หรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อหักล้างคำกล่าวอ้างของผู้ร้องว่า ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบแล้วหรือไม่ หรือที่ไม่ได้ยื่นบัญชี ฯ ดังกล่าวเพราะความพลั้งเผลอหรือหลงลืมหรือไม่ อย่างไรก็ตามกรณีถือได้ว่าผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติไว้

ตามปัญหาข้อสุดท้ายที่ว่า ผู้ถูกร้องต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปี ตั้งแต่เมื่อใด

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติว่า “บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา ๒๕๑ ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว และต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังนี้

- (๑) ในกรณีที่เป็นกรณการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง
- (๒) ในกรณีที่เป็นกรณการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

.....ฯลฯ.....

มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๕๒ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรณการกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง”

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

ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

“๑. องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท โดยให้รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลเมืองและเมืองพัทยาที่กำหนดข้างต้น หมายถึงรายได้รวมเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณที่ผ่านมา..... ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เป็นต้นไป”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ ตามประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีเข้ารับตำแหน่งเมื่อครบกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่มิหน้าที่ต้องยื่นในกรณีเข้ารับตำแหน่งโดยประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชี ฯ ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ดังนั้น ผู้ถูกร้องต้องยื่นบัญชี ฯ ภายในวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๓ เมื่อผู้ถูกร้องมิได้ยื่นบัญชี ฯ กรณีเข้ารับตำแหน่งภายในเวลาที่กำหนดจึงต้องพ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง นับแต่วันครบกำหนดต้องยื่น คือวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๓ และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๓

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า

๑. ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕
๒. ห้ามผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ