

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘/๒๕๕๕

วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีนายดาบตำรวจ พินิจ เมืองโคตร จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหนังสือที่ ปช ๐๐๐๕.๐๕/๔๑๒ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๒ และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีรายได้ตามประกาศดังกล่าวเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งครบ ๑ ปี ปรากฏว่าในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร มีรายได้รวมทั้งสิ้น ๒๖๘,๐๒๕,๘๕๔.๐๓ บาท ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดังกล่าว มีผลทำให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายใน ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ แต่ปรากฏว่า นายดาบตำรวจ พินิจ เมืองโคตร ผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในเวลาตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนด ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ ได้พิจารณาแล้วมีมติเป็นเอกฉันท์ด้วยคะแนนเสียง ๘ เสียงเกินกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ว่าผู้ถูกร้อง สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสาร

ประกอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๒ ประกอบประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ แต่ผู้ถูกร้องมิได้ ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบในกรณีเข้ารับตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ กำหนด แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบถึงหน้าที่ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว และให้ชี้แจงเหตุผลที่ยังมิได้ยื่นบัญชีรวม ๒ ครั้ง ตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และฉบับลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๕ แล้วก็ตาม แต่ผู้ถูกร้องก็มิได้ชี้แจง เหตุผลของการไม่ยื่นบัญชี ฯ หรือดำเนินการยื่นบัญชี ฯ ให้ถูกต้องครบถ้วน จึงเป็นการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ กำหนด ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ต่อไป

ชั้นสอบสวนและชั้นพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เฉพาะส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงคงได้ความตามหนังสือที่ ปช ๐๐๐๕.๐๕/๔๑๒ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ตามที่กล่าวข้างต้น คดีมีเหตุชะงักงันให้ตามคำขอของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วบทบัญญัติแห่งกฎหมายและประกาศที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

รัฐธรรมนูญ

“มาตรา ๒๕๑ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

- (๑) นายกรัฐมนตรี
- (๒) รัฐมนตรี
- (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (๔) สมาชิกวุฒิสภา
- (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น
- (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย”

“มาตรา ๒๕๒ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๒๕๑ ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว และต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นกรณเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

(๒) ในกรณีที่เป็นกรณพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

(๓) ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา ๒๕๑ ซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (๒) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย”

“มาตรา ๒๕๕ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๕๒ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

- (๑) นายกรัฐมนตรี
- (๒) รัฐมนตรี
- (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (๔) สมาชิกวุฒิสภา
- (๕) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (๖) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (๗) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- (๘) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร
- (๙) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

“มาตรา ๓๒ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าวตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง

ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และทรัพย์สินที่มีได้อยู่ในความครอบครองของผู้ยื่น คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามวรรคหนึ่งผู้ใดดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ให้ผู้นั้นแยกการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกตำแหน่งตามระยะเวลาการยื่นบัญชีที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้นๆ”

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ดังต่อไปนี้ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

- (๑) องค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท
- (๒) องค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท
- (๓) เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าสองร้อยล้านบาท
- (๔) เมืองพัทยาที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าสองร้อยล้านบาท

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดตัวบุคคล “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้หกประเภทที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เป็นปัญหาคดีนี้คือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามมาตรา ๒๕๑ (๖) ถ้อยคำตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า ผู้บริหารท้องถิ่นก็ดีหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ดี ที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินต้องเป็นกรณี “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งต้องบัญญัติโดยผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา โดยรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมาตรา ๔ บัญญัติถึงนิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า (๓) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (๔) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร (๕) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” เมื่อพิจารณาถึงมาตรา ๔ ข้างต้นแล้ว ได้บัญญัติถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นไว้ใน (๓) และ (๔) ไว้ชัดเจน แต่ใน (๕) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดเกณฑ์รายได้ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขึ้นเอง ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ได้อีกนั้น ถือได้ว่า ไม่ได้ผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา ทั้งนี้เทียบเคียงได้กับคำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์

และวิธีการเสียสิทธิของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยนัยของคำวินิจฉัยดังกล่าว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงไม่มีอำนาจออกประกาศกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ เนื่องจากประกาศเช่นว่านี้ไม่ใช่ “กฎหมาย” ที่ออกโดยผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา เมื่อได้วินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ปัญหาอื่นไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายจรัส บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ