

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕/๒๕๔๗

วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๗

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีนางสาวสายชล ภราดร หรือนางชาลิสา เทพอายา จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

ด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) (ผู้ร้อง) ได้เสนอคำร้องลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ว่า นางสาวสายชล ภราดร หรือนางชาลิสา เทพอายา (ผู้ถูกร้อง) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องและเอกสารประกอบ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปความได้ ดังนี้

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๖ ส่งคำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) พร้อมเอกสารประกอบ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

นางสาวสายชล ภราดร หรือนางชาลิสา เทพอายา ผู้ถูกร้อง ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานี เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ จึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๖) ซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายใน ๓๐ วันทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่งครบ ๑ ปี แล้วแต่กรณี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒

การที่นางสาวสายชล ภราดร หรือนางชาลิสา เทพอายา มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน หนี้สิน และเอกสารประกอบนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ เรื่อง กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า

หนึ่งร้อยล้านบาท (กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน หนี้สิน และเอกสารประกอบของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานี มีรายได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รวมทั้งสิ้นเป็นเงินจำนวน ๑๑๒,๓๕๑,๘๐๐.๖๕ บาท ซึ่งเป็นไปตามเกณฑ์ที่ผู้บริหารและสมาชิกขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานีต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินฯ ดังนั้น นางสาวสายชล ภราดร หรือนางชาลิสา เทพอาษา ในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานี จึงมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินฯ ภายใน ๓๐ วัน ซึ่งต้องเริ่มยื่นบัญชีฯ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ จนถึงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ แต่นางสาวสายชล ภราดร หรือนางชาลิสา เทพอาษา มิได้ดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินฯ และมีได้แจ้งเหตุขัดข้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ

สำนักงาน ป.ป.ช. จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผลกรณีที่ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินฯ เป็นจำนวนสามครั้ง กล่าวคือ ครั้งแรกเป็นหนังสือ ลับ ที่ ปช ๐๐๐๕.๐๔/๓๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ ส่งที่บ้านเลขที่ ๒๖ หมู่ที่ ๕ ตำบลทุ่งนางาม อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี ซึ่งมีผู้รับเป็นคนในบ้านชื่อ เพียว หัสแดง เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ส่วนครั้งที่สองเป็นหนังสือ ลับ ที่ ปช ๐๐๐๕.๐๔/๑๕๒ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๕ ส่งที่บ้านเลขที่ ๒๖ หมู่ที่ ๕ ตำบลทุ่งนางาม อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี ซึ่งมีผู้รับชื่อ เทียบ สังข์มี ในฐานะเป็นพนักงาน เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๕ และครั้งที่สาม หนังสือ ลับ ที่ ปช ๐๐๐๕.๐๔/๕๓๗ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕ ส่งที่บ้านเลขที่ ๔๘ หมู่ที่ ๖ ตำบลระบำ อำเภอลานสัก จังหวัดอุทัยธานี (โดยเป็นการส่งไปให้ที่ที่อยู่ซึ่งแตกต่างจากครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สอง ทั้งนี้เป็นการส่งตามที่อยู่ซึ่งมีอยู่ในฐานข้อมูลการทะเบียนของสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (จังหวัดอุทัยธานี) ซึ่งมีเจ้าหน้าที่รับรองว่าเป็นรายการจากฐานข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓) ซึ่งมีผู้รับชื่อ เทียบ สังข์มี ในฐานะพนักงาน เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๕

ต่อมา พันโท กมล ประจวบเหมาะ กรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือลับถึงผู้ว่าราชการจังหวัดอุทัยธานีขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีนางสาวสายชล ภราดร ไม่ยื่นบัญชีฯ ซึ่งจังหวัดอุทัยธานีได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๘๗.๓/๑๓๒ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ แจ้งผลการตรวจสอบว่าไม่สามารถติดต่อผู้ถูกร้องเพื่อให้ชี้แจงเหตุผลที่ไม่ได้ยื่นบัญชีฯ ได้ เนื่องจากผู้ถูกร้องอยู่ระหว่างการหลบหนีคดีอาญา ตามหมายจับของสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองอุทัยธานี (หมายจับที่ ๑๓/๒๕๕๔ วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔) และต่อมาสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕

ให้ผู้ถูกร้อง พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานีแล้วด้วยคะแนนเสียง ๑๘ คะแนน จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ ๒๕ คน ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานีที่มีอยู่ จึงทำให้สมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามนัย มาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

หลังจากนั้น พันโท กมล ประจวบเหมาะ ได้มีหนังสือติดต่อกับเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนางสาวสายชล ภราดร และจึงได้รับทราบว่าผู้ถูกร้องมีหลายชื่อ เช่น นางชาลิสสา เทพอาษา เนื่องจากมีการเปลี่ยนชื่อสกุลหลายครั้งซึ่งอาจเป็นเพราะต้องการหลบเลี่ยงการจับกุม เนื่องจากมีชื่อในทะเบียนประวัติบุคคลผู้ต้องสงสัยว่าค้ายาเสพติดของสำนักงาน ป.ป.ส. โดยมีพฤติการณ์ร่วมกันค้ายาเสพติดประเภทยาบ้ากับสามี คือ นายสมพงษ์ กาศิริ อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานี และผู้ถูกร้องได้หลบหนีการจับกุม แต่ก็ถูกยึดอายัดทรัพย์สินต่างๆ ทั้งที่ดินและเงินฝากในบัญชีธนาคารต่างๆ

นอกจากนี้มีพยานบุคคลชี้แจงสองเรื่อง คือ นายไพรัตน์ บุตรน้อย อดีตเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์อำเภอลานสัก ซึ่งชี้แจงว่าได้มีการส่งจดหมายลงทะเบียนไปรษณีย์ตอบรับให้นางสาวสายชล ภราดร จริง โดยส่งให้ที่รีสอร์ท ของนางสาวสายชลฯ และผลตำรวจสำรองพิเศษ อำนวย คงกลิ่น ซึ่งชี้แจงเรื่องที่ผู้ถูกร้องถูกยึดทรัพย์สินประเภทบ้านและรีสอร์ท

ในการประชุมครั้งที่ ๖๑/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๖ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า นางสาวสายชล ภราดร หรือนางชาลิสสา เทพอาษา ผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานี เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานี ภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนด และให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ว่า นางสาวสายชล ภราดร หรือนางชาลิสสา เทพอาษา (ผู้ถูกร้อง) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อผู้ร้อง กรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานีตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการ เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ พร้อมทั้งมีคำสั่งให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และส่งสำเนาคำร้องพร้อมเอกสารประกอบให้ผู้ถูกร้อง เพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและปิดประกาศศาลรัฐธรรมนูญ ที่ทำการศาลให้ผู้ถูกร้องทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศ

๓. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิจารณาคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง ตลอดจนเอกสารประกอบแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕๑ บัญญัติว่า

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

(๑) นายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรี

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๔) สมาชิกวุฒิสภา

(๕) ข้าราชการการเมืองอื่น

(๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย”

มาตรา ๒๕๒ บัญญัติว่า

“บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๒๕๑ ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว และต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นกรเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

(๒) ในกรณีที่เป็นกรพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

(๓) ในกรณีที่ถูกปลดตามมาตรา ๒๕๑ ซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (๒) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย”

มาตรา ๒๕๕ บัญญัติว่า

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๕๒ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าวแล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และห้ามมิให้

ผู้นั้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ในการนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าเป็นการจงใจ ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิด ข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงอยู่ แต่ไม่กระทบกระเทือน กิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในตำแหน่งดังกล่าว”

มาตรา ๑๑๕ บัญญัติว่า

“เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือจงใจยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริง ที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานที่มีอยู่เพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องแล้ว ประเด็นที่ต้องพิจารณาจึงมีเพียงว่า นางสาวสายชล ภราดร หรือนางชาลิสา เทพอาษา ผู้ถูกร้องจงใจ ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งและกรณีพ้นจาก ตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ หรือไม่

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและ สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท (กรณีองค์การ บริหารส่วนจังหวัด) มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตร ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน ๓๐ วัน ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี แล้วแต่กรณี และตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ นางสาวสายชล ภราดร หรือนางชาลิสา เทพอาษา ผู้ถูกร้อง ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานี จึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง (๖) โดยสภาองค์การ บริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานีมีรายได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รวมทั้งสิ้น ๑๑๒,๓๕๑,๘๐๐.๖๔ บาท ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ภายในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ สำหรับกรณีเข้ารับตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ แต่ผู้ถูกร้องไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ฯ ทั้งที่ผู้ร้องได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องชี้แจงแสดงเหตุผลในการไม่ยื่นบัญชีฯ ถึงสามครั้ง แม้ผู้ถูกร้องจะไม่ได้รับหนังสือนั้นไว้ด้วยตนเอง แต่ก็มี การส่งให้ผู้ถูกร้องโดยถูกต้องแล้วและมีผู้รับไว้แทน

โดยมีพยานบุคคลยืนยัน เช่น นายไพรัตน์ บุตรน้อย อดีตเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ อำเภอลานสั๊ก ยืนยันว่า เป็นผู้นำจ่ายหนังสือฉบับที่สองและฉบับที่สามให้กับ นายเทียบ สังข์มี ซึ่งเป็นผู้ลงชื่อรับหนังสือจริง

สำหรับสาเหตุที่ผู้ถูกร้องไม่ยื่นบัญชีฯ ก็เพราะผู้ถูกร้องหลบหนีคดีอาญาตามหมายจับที่ ๑๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ของสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองอุทัยธานี จนกระทั่งภายหลังผู้ถูกร้อง ได้ถูกลงมติให้พ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ กรณีเข้ารับตำแหน่งภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่ถัดจากวันครบรอบปีงบประมาณประจำปี ๒๕๕๔ ตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ต้องยื่นบัญชีฯ กรณี พ้นจากตำแหน่งภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นวันที่สภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดอุทัยธานีมีมติให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งและต้องยื่นบัญชีฯ กรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้ว เป็นเวลาหนึ่งปี คือ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๖ แต่ผู้ถูกร้องไม่ยื่นบัญชีฯ กรณีต่าง ๆ ดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดผู้ถูกร้องจึงไม่ได้กระทำหน้าที่ที่ตนมีตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม มีปัญหาว่าการที่ผู้ถูกร้องไม่ยื่นบัญชีฯ ดังกล่าวนั้น ผู้ถูกร้องมีความจงใจหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรการที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและ หนี้สิน ซึ่งหากภายหลังพบว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติก็จะได้ตรวจสอบได้และกำหนดสภาพบังคับว่า หากบุคคลผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้ง ให้ทราบ โดยมีการกระทำเหล่านั้นด้วยความจงใจ บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนด ต้องยื่นบัญชีฯ หรือนับแต่วันตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดนั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างระบบการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐขึ้นมาเพื่อสร้างความโปร่งใสในการใช้อำนาจ อันจะนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง อันเป็นมาตรการ อย่างหนึ่งที่ใช้ควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันมิให้มีการทุจริตคอร์รัปชัน

ดังนั้น การที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการปฏิรูปการเมือง การตีความมาตรา ๒๕๕ จึงต้อง พิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และพิจารณาคำแห่งที่ตั้งของมาตรา ๒๕๕ ที่อยู่ในหมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ด้วยเหตุดังกล่าว คำว่า “จงใจ” ในมาตรา ๒๕๕ จึงต้องประกอบด้วย การรู้ถึงการมีอยู่ของทรัพย์สินและหนี้สินนั้น และมีเจตนาในการปกปิดหรือไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สิน มาตรการดังกล่าวนี้จึงเป็นมาตรการที่ไม่ต้องอาศัยเจตนาพิเศษหรือการกระทำที่

มุ่งประสงค์เป็นพิเศษของผู้ที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินแต่ประการใด กล่าวคือ เพียงแต่รู้ว่าตนมีทรัพย์สินหรือหนี้สิน และรู้ว่าเป็นสิ่งที่ตนเองต้องกรอกข้อความเหล่านั้นลงในบัญชี ก็เพียงพอแล้ว

พิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณาและพยานหลักฐานต่างๆ ในคดีนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ว่า กระทำโดยจงใจหรือไม่นั้น ย่อมเห็นได้ว่า ผู้ถูกร้องทราบอยู่แล้วว่าตนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ดังกล่าว แต่ไม่ยื่น ทั้งที่ได้รับหนังสือแจ้งจากสำนักงาน ป.ป.ช. ถึงสามฉบับ การที่ผู้ถูกร้องไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ และไม่ชี้แจงเหตุที่ไม่ยื่นบัญชีฯ เพราะหลบหนีคดีอาญาตามหมายจับที่ ๑๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ของสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองอุทัยธานี นั้น ย่อมไม่สามารถอ้างได้ว่าไม่จงใจที่จะไม่ยื่นบัญชีฯ ดังกล่าว

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบสำหรับกรณีการเข้ารับตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานี ซึ่งเป็นการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง (๖) และไม่ยื่นบัญชีฯ ภายในเวลาที่กำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ตามประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ ภายในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง คือภายในวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ เนื่องจากพ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕ และมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ครบหนึ่งปีนับแต่พ้นจากตำแหน่ง คือภายในวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ เนื่องจากครบหนึ่งปีเมื่อพ้นจากตำแหน่งในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า นางสาวสายชล ภราดร หรือนางชวลิตา เทพอาษา ผู้ถูกร้อง จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ สำหรับกรณีเข้ารับตำแหน่งกรณีพ้นจากตำแหน่ง และกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี สำหรับตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ