

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๐/๒๕๕๓

วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณี นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ ผู้ถูกร้อง ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๕๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จึงเป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๑๖) และพ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ พร้อมพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ผู้สั่งแต่งตั้ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ (๔) ดังนั้น จึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ พร้อมเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยต้องยื่นในกรณีเข้ารับตำแหน่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

ในกรณีการยื่นเข้ารับตำแหน่ง สำหรับข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๕) ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จะถือกำหนดเป็นวันใดนั้น ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๑๗ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ย่อมหมายความว่า โดยหลักแล้วรัฐมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ย่อมสิ้นสภาพไปตามรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติในบทเฉพาะกาลให้ยังคงความเป็นรัฐมนตรีต่อไป จึงถือได้ว่าเป็นการดำรงตำแหน่งใหม่ตามรัฐธรรมนูญนี้ โดยถือวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ คือวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นวันเริ่มต้นการเข้ารับตำแหน่ง สำหรับข้าราชการการเมืองตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๑๖) และมาตรา ๑๐ (๔)

บัญญัติเกี่ยวกับการออกจากตำแหน่ง เมื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีผู้แต่งตั้งออกจากตำแหน่ง ดังนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีผู้แต่งตั้งได้ออกไปตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน และถือเป็นการดำรงตำแหน่งใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ข้าราชการการเมืองดังกล่าวก็ย่อมถือว่าเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นกัน ในกรณีนี้ต้องถือว่าวันเข้ารับตำแหน่ง คือวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญจะต้องยื่นภายในวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และต้องยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งภายในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ และต้องยื่นอีกครั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งเป็นเวลาหนึ่งปี คือภายในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งครบ ๑ ปี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อพิสูจน์เจตนาของผู้ถูกร้องในกรณีไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยมีหนังสือแจ้งให้ทราบและให้ชี้แจงข้อเท็จจริงรวม ๔ ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ ปปช. ๓๗๔ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๑

ครั้งที่ ๒ ตามหนังสือ ที่ ปปช. ๑๑๗๗ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๑

ครั้งที่ ๓ ตามหนังสือ ที่ ปปช. ๑๑๕๗ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒

ครั้งที่ ๔ ตามหนังสือ ที่ ปช. ๐๐๐๒.๑๐/๓๕๐๓ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

ผู้ถูกร้องไม่ติดต่อชี้แจงข้อเท็จจริงและไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแต่อย่างใดทั้งสิ้น

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาเรื่องนี้ในคราวประชุมครั้งที่ ๕๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องเป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๑๖) และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๕) เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย และได้ออกนัยพิจารณาพิงคำแถลงของผู้ร้องและผู้ถูกร้องแล้ว

ผู้ร้องแถลงยืนยันข้อเท็จจริงตามคำร้อง

ผู้ถูกร้องชี้แจงและยื่นเอกสารประกอบคำชี้แจงว่า ขณะที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ยังใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ผู้ถูกร้องจึงเชื่อโดยสุจริตว่า ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งขณะใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนเมื่อพ้นจากตำแหน่งจึงไม่จำเป็นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเมื่อได้รับแต่งตั้งแล้วผู้ถูกร้องไม่เคยไปทำงานที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เนื่องจากได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจและตั้งถิ่นที่อยู่ในสาธารณรัฐประชาชนจีน ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวก็เพื่อให้ช่วยประสานงานและช่วยเหลือให้เกิดการลงทุนระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ผู้ถูกร้องเคยได้รับหนังสือเตือนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อย่างน้อย ๒ ครั้ง และเคยปรึกษาเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ฯ แล้วได้ทราบว่า หากไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้เป็นเวลาห้าปี ซึ่งผู้ถูกร้องเห็นว่า ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด และขณะถึงกำหนดเวลาต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ผู้ถูกร้องมิได้อยู่ในประเทศไทย จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องไม่จำเป็นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ และผู้ถูกร้องมิได้ตั้งใจที่จะไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแต่อย่างใดด้วย

มีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ หรือไม่

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความเห็นในข้อกฎหมายไว้ในคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า

“ในกรณีการยื่นเข้ารับตำแหน่ง สำหรับข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา ๒๕๑ (๕) ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จะถือกำหนดเป็นวันใดนั้น ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๑๗ ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ นั้นย่อมหมายความว่า โดยหลักแล้วรัฐมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ย่อมสิ้นสภาพไปตามรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติในบทเฉพาะกาลให้ยังคงความเป็นรัฐมนตรีต่อไป จึงถือได้ว่าเป็นการดำรงตำแหน่งใหม่ตามรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น ต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ คือวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นวันเริ่มต้นการเข้ารับตำแหน่งข้าราชการการเมือง ตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๑๖) นั้น ตามมาตรา ๑๐ (๔)

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการออกจากตำแหน่งเมื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีผู้สั่งแต่งตั้งออกจากตำแหน่ง ดังนั้น เมื่อสภาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีผู้สั่งแต่งตั้งได้ออกไปตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม และถือเป็นการดำรงตำแหน่งใหม่ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ข้าราชการการเมืองดังกล่าวก็ย่อมถือว่าเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นกัน”

พิจารณาแล้วโดยที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๗ วรรคหนึ่ง ว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้คงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้นแม้ว่าโดยหลักการเมื่อรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญย่อมสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญไปด้วย แต่เมื่อรัฐธรรมนูญใหม่มีบทเฉพาะกาลให้คณะรัฐมนตรีชุดเดิมคงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญใหม่ต่อไป นายกรัฐมนตรีคนเดิมก็คงเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป ไม่มีการเข้ารับตำแหน่งใหม่แต่เป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปในรัฐธรรมนูญใหม่ ไม่มีการกระทำที่แสดงว่าเป็นการเข้ารับตำแหน่งใหม่ เช่น ไม่มีการโปรดเกล้า ฯ ให้ดำรงตำแหน่ง ไม่มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ เป็นต้น

ดังนั้น จึงถือไม่ได้ว่านายกรัฐมนตรีเข้ารับตำแหน่งในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ อันเป็นวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ และข้าราชการการเมืองที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งไว้ก่อนใช้บังคับรัฐธรรมนูญก็เข้ารับตำแหน่งใหม่ตามนายกรัฐมนตรีไปด้วย

ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๕๒/๒๕๔๐ เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการการเมือง ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ แต่งตั้ง นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ ผู้ถูกร้องให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นไป แต่เมื่อคำสั่งนี้ สั่ง ณ วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ จึงต้องถือว่าวันเข้ารับตำแหน่งของ นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ ผู้ถูกร้อง คือวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ และมาตรา ๒๕๑ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๕๒ คือ

- (๑) ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่งให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง
- (๒) ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่งให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

ฯลฯ

สำหรับการเข้ารับตำแหน่งผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ แต่รัฐธรรมนูญใช้บังคับวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ หลังจากวันที่ผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งเป็นเวลากว่าแปดเดือนย่อมเป็นการสุดวิสัยที่ผู้ถูกร้องจะปฏิบัติได้

สำหรับการพ้นจากตำแหน่ง ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อนายกรัฐมนตรีผู้แต่งตั้งออกจากตำแหน่งในวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ (๔) ซึ่งเป็นวันภายหลังรัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้ว ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ (๒) ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง แต่ผู้ถูกร้องมิได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกร้องอ้างว่า เชื่อโดยสุจริตว่าผู้ถูกร้องไม่จำเป็นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ เพราะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งขณะใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดิม ประกอบกับขณะมีหน้าที่ต้องยื่นยังอยู่ในต่างประเทศนั้น ไม่พอรับฟังว่าผู้ถูกร้องไม่ตั้งใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ

จึงวินิจฉัยว่า นายอนันต์ ศวัสदनานนท์ ผู้ถูกร้องมิได้ตั้งใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ในการเข้ารับตำแหน่ง แต่ตั้งใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ ในการพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ มาตรา ๒๕๒ (๒) และมาตรา ๒๕๕

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ