

คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๓

วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณี นายสุขุม เชิดชื่น สมาชิกวุฒิสภา จงใจไม่ยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีคำร้องลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณี นายสุขุม เชิดชื่น สมาชิกวุฒิสภา จงใจไม่ยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้สรุปได้ว่า นายสุขุม เชิดชื่น ผู้ถูกร้อง ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง พร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา และมาตรา ๒๕๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่งให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง ซึ่งในกรณีการยื่นเข้ารับตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จะถือกำหนดเป็นวันใดนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จึงถือได้ว่าเป็นการดำรงตำแหน่งใหม่ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ คือ วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นวันเริ่มต้นการเข้ารับตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ พร้อมเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยต้องยื่นในกรณีเข้ารับตำแหน่งภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง ซึ่งในกรณีนี้ต้องถือว่าวันเข้ารับตำแหน่ง คือ วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญปรากฏว่า ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แต่ไม่ยื่นเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนา

หลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีที่ผ่านมามีต่อสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภานำส่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ การที่ผู้ถูกร้องไม่ยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อพิสูจน์เจตนาของผู้ถูกร้องในกรณีไม่ยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา รวม ๓ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ ตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบและให้ชี้แจงข้อเท็จจริง ครั้งที่ ๒ ตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ถูกร้องส่งเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และครั้งที่ ๓ ตามหนังสือ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ถูกร้องส่งเอกสารประกอบและแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อขอผ่อนผันการจัดส่งเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินออกไปอีก ๗ วัน และมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อขอขยายเวลาการส่งเอกสารดังกล่าวออกไปอีกประมาณ ๓ สัปดาห์

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาเห็นว่า ผู้ถูกร้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีเข้ารับตำแหน่งโดยไม่ยื่นพร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน และไม่แนบบสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ จึงมีมติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ในการประชุม ครั้งที่ ๔๘/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ ว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕

จากการที่ศาลรัฐธรรมนูญให้โอกาสผู้เกี่ยวข้องแถลงหรือชี้แจงก่อนการวินิจฉัยชี้ขาด และให้มีการออกนั่งพิจารณาเพื่อรับฟังคำแถลงของผู้ร้องและผู้ถูกร้อง

ผู้ร้องได้แถลงโดยมีข้อเท็จจริงซึ่งไม่แตกต่างในสาระสำคัญจากที่ระบุไว้ตามคำร้อง

ผู้ถูกร้องมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ และ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๓ ชี้แจงว่า ผู้ถูกร้องมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ เพื่อขออุทธรณ์มติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ โดยอ้างว่าได้รับเอกสารจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ครบถ้วน และยืนยันว่ามีมติเจตนาที่จะไม่ส่งสำเนาเอกสารดังกล่าว พร้อมทั้งส่งสำเนาเอกสาร จำนวน ๑๑๕ ฉบับ รูปถ่าย ๕ รูป เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย สาเหตุที่ทำให้ต้องยื่นเอกสารล่าช้ามีหลายประการ เช่น ทรัพย์สินอยู่ระหว่างการโอนและมีจำนวนหลายรายการ เอกสารถูกพนักงานสอบสวนยึดในการดำเนินคดีอาญา ไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อขอเอกสารจากหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพราะภาพพจน์ในสังคมติดลบ เอกสารของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ส่งไปให้ผู้ถูกร้องไม่ได้รับ รวมทั้งการถูกกีดกันแก่งจากเจ้าหน้าที่บางคน นอกจากนี้ ผู้ถูกร้องเห็นว่า การชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญในบางเรื่องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรไม่ได้ จึงขอชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วยวาจา

ต่อมาผู้ถูกร้องมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ส่งหนังสือรับรองการหักภาษี ณ ที่จ่าย สำหรับเงินได้ประเภทเงินประจำตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ประจำปีภาษี ๒๕๕๐ ปีภาษี ๒๕๕๑ และปีภาษี ๒๕๕๒ และมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๓ ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องมีทรัพย์สินและหนี้สินในขณะที่ยื่นแบบเป็นจำนวนมาก ได้แก่ บัญชีเงินฝากในธนาคาร หุ่นในบริษัทต่างๆ เงินกู้ ที่ดิน บ้านให้เช่า ยานพาหนะ และทรัพย์สินอื่นๆ บางรายการสูญหาย ทำให้ยากแก่การรวบรวมให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาอันจำกัด และเพื่อมิให้ถูกกล่าวหาว่าจงใจไม่ยื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายกำหนด จึงยื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยตั้งใจว่าจะพยายามรวบรวมสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวส่งให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในภายหลัง แต่ในช่วงปี ๒๕๕๐ ผู้ถูกร้องถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำ มีเจ้าหน้าที่ไปตรวจค้นและยึดเอกสารจากที่พักและที่ทำงานของผู้ถูกร้องไปเป็นจำนวนมาก ทำให้ยากต่อการติดตามรวบรวมเอกสารให้ครบถ้วนสมบูรณ์ตามเดิมได้ นอกจากนั้น เอกสารเกี่ยวกับสัญญาเงินกู้บางรายได้สูญหายไปด้วย ส่วนหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแจ้งถึงผู้ถูกร้อง ผู้ถูกร้องชี้แจงว่าได้รับเพียงฉบับเดียว คือ ฉบับลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ส่วนฉบับอื่นๆ ได้ตรวจสอบแล้วไม่ปรากฏว่า พนักงานของบริษัทผู้ใดจำได้ว่าเคยเห็นหนังสือฉบับดังกล่าวหรือไม่

มีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์ให้สมาชิกวุฒิสภายื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตน เพื่อเป็นหลักฐานเก็บไว้ทางต้นสังกัด

ภายในเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ยังคงยืนยันเจตนารมณ์เดิมว่า สมาชิกวุฒิสภาต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ โดยให้ถือเป็นหน้าที่ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้....” ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม จึงมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไปว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (สมาชิกวุฒิสภา) มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยวรรคสอง บัญญัติว่า “บัญชีตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เอกสารที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา ข้อเท็จจริงตามคำร้อง ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยไม่ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา เห็นได้ว่า ผู้ถูกร้องยื่นเอกสารไม่ครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคสอง กำหนดไว้ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อพิสูจน์เจตนาของผู้ถูกร้องในกรณีไม่ยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา รวม ๓ ครั้ง ผู้ถูกร้องก็มีได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อพิสูจน์เจตนาของตนจนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติลงมติว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการ

ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ถูกร้องมีเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการให้ถูกต้องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่า ทรัพย์สินและหนี้สินมีหลายรายการและมีจำนวนมาก บางรายการสูญหาย ไม่อาจรวบรวมให้ครบถ้วนภายในเวลาอันจำกัด เอกสารหลักฐานต่างๆ ถูกยึด ขณะถูกควบคุมตัวในเรือนจำ กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญา เอกสารเกี่ยวกับสัญญาเงินกู้ ถูกผู้รับมอบอำนาจให้ทวงถามหนี้สินนำหลบหนีไป ซึ่งเหตุผลที่อ้างดังกล่าวไม่พอพียงว่า ผู้ถูกร้องไม่ตั้งใจยื่นเอกสารประกอบ ฯ อีกทั้งเมื่อศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ส่งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ในรอบปีภาษีประจำปี ๒๕๓๕ ปี ๒๕๔๐ และปี ๒๕๔๑ ผู้ถูกร้องกลับยื่นหนังสือรับรองการหักภาษี ณ ที่จ่าย สำหรับเงินประจำตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องประจำปีภาษี ๒๕๓๕ ปีภาษี ๒๕๔๐ และปีภาษี ๒๕๔๑ ประกอบกับเอกสารเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินหลายรายการที่ผู้ถูกร้องยื่นประกอบการพิจารณาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เอกสารที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกร้องในวันที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกร้องตั้งใจไม่ยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า นายสุขุม เชิดชื่น สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้อง จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ มาตรา ๒๕๒ และมาตรา ๒๕๕

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ