

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๐/๒๕๕๓

วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ตามมาตรา ๒๕๑ ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นทุกหน้าด้วย และตามมาตรา ๒๕๒ กำหนดเวลาให้ยื่นดังต่อไปนี้

๑. ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง
๒. ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง
๓. ในกรณีที่ได้ยื่นไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

๔. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากต้องยื่นบัญชีตามข้อ ๒ แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย

ในกรณีการยื่นเข้ารับตำแหน่ง สำหรับข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา ๒๕๑ (๕) ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จะถือกำหนดเป็นวันใดนั้น ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๑๗ ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ นั้นย่อมหมายความถึงว่า โดยหลักแล้วรัฐมนตรีที่มาจากกรแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ย่อมสิ้นสภาพไปตามรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติในบทเฉพาะกาลให้ยังคงความเป็นรัฐมนตรีต่อไป จึงถือได้ว่าเป็น

การดำรงตำแหน่งใหม่ตามรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น ต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ คือวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ เป็นวันเริ่มต้นการเข้ารับตำแหน่ง ส่วนข้าราชการการเมืองตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๑๖) นั้น ตามมาตรา ๑๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการออกจากตำแหน่ง เมื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีผู้แต่งตั้งตั้งออกจากตำแหน่ง ดังนั้น เมื่อสภาพของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีผู้แต่งตั้งตั้งได้ออกไปตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม และถือเป็นการดำรงตำแหน่งใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ข้าราชการการเมืองดังกล่าวก็ย่อมถือว่าเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นกัน

นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๕๒/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ เป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๑๖) นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ พ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ พร้อม พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ผู้แต่งตั้ง ตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ (๔) ดังนั้น นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ จึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ พร้อมเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยต้องยื่นในกรณีเข้ารับตำแหน่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง ซึ่งในกรณีนี้ต้องถือว่าวันเข้ารับตำแหน่งคือวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น จะต้องยื่นภายในวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ และต้องยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งภายในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๐ และต้องยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งเป็นเวลาหนึ่งปีอีกครั้งหนึ่งภายในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๑

ปรากฏว่า นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ ไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งครบ ๑ ปี โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อพิสูจน์เจตนาของ นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ ในกรณีไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยมีหนังสือแจ้งให้ทราบและให้ชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวรวม ๔ ครั้ง ดังนี้

๑. ตามหนังสือ ที่ ปปช. ๓๗๔ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๑
๒. ตามหนังสือ ที่ ปปช. ๑๑๗๗ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๑
๓. ตามหนังสือ ที่ ปปช. ๑๑๕๗ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๒

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

นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ ไม่ได้ติดต่อชี้แจงข้อเท็จจริงและมีได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบแต่อย่างใดทั้งสิ้น

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้พิจารณาเรื่องนี้ในคราวประชุมครั้งที่ ๔๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ ผู้ถูกร้องอ้างว่า ขณะที่ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี อยู่ระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดิม ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ถูกร้องจึงเชื่อโดยสุจริตว่าได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งขณะใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดิม เมื่อพ้นจากตำแหน่งจึงไม่จำเป็นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน นอกจากนั้นตั้งแต่ได้รับแต่งตั้งแล้วผู้ถูกร้องไม่เคยทำงานที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด เนื่องจากได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจและตั้งถิ่นที่อยู่ในสาธารณรัฐประชาชนจีน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยทำงานเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ของบริษัท SHANGHAI KINGHILL ที่เมืองเซี่ยงไฮ้ การที่ได้รับตำแหน่งก็เพื่อให้ช่วยประสานงานและช่วยเหลือให้เกิดการลงทุนระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาชนจีน ขณะที่มิหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมิได้อยู่ในประเทศไทย จึงมิได้ยื่นบัญชีดังกล่าว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องไม่จำเป็นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องมิได้จงใจที่จะไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แต่อย่างใด

พิจารณาแล้ว มาตรา ๒๕๑ ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นทุกหน้าด้วย และมาตรา ๒๕๒ กำหนดเวลาที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบ นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ ผู้ถูกร้อง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๕๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ซึ่งข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง

พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๑๖) คือ ตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และมาตรา ๑๐ (๔) บัญญัติให้ข้าราชการการเมืองออกจากตำแหน่งเมื่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้แต่งตั้งออกจากตำแหน่งปรากฏว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ผู้แต่งตั้งผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ดังนั้น ผู้ถูกร้องจึงพ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ เช่นกันด้วย นับแต่เข้ารับตำแหน่งจนกระทั่งพ้นจากตำแหน่ง ผู้ถูกร้องซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบรวม ๓ ครั้ง คือ

ครั้งที่ ๑ ภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง คือภายในวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐

ครั้งที่ ๒ ภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง คือภายในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๐

ครั้งที่ ๓ ภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งมาแล้วหนึ่งปีคือ ภายในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๑

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ถูกร้องดำเนินการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวม ๔ ครั้ง คือวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๑ วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๒ และวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ปรากฏว่าผู้ถูกร้องไม่เคยติดต่อชี้แจงข้อเท็จจริงและมิได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบแต่อย่างใด

ผู้ถูกร้องอ้างว่าเชื่อโดยสุจริตว่าไม่จำเป็นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพราะผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งขณะใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดิม ซึ่งไม่ได้บังคับให้ผู้ถูกร้องต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะกำหนดให้ผู้ถูกร้องต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็ตาม ผู้ถูกร้องก็ไม่จำเป็นต้องยื่น ขณะเดียวกันผู้ถูกร้องรับว่าเคยได้รับหนังสือเตือนให้ดำเนินการจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่ผู้ถูกร้องเคยปรึกษาเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็ได้ทราบว่าหากไม่ยื่นบัญชีดังกล่าวก็จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้ ๕ ปี ซึ่งผู้ถูกร้องเห็นว่าไม่มีปัญหาสำหรับผู้ถูกร้องแต่อย่างใด

พิเคราะห์แล้วข้อที่ต้องวินิจฉัยประเด็นแรกมีว่า ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบหรือไม่ เมื่อปรากฏว่าขณะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผู้ถูกร้องยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย เมื่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๑ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ผู้ถูกร้องก็ต้องยื่นบัญชีดังกล่าว และมาตรา ๒๕๒ กำหนดเวลาที่จะต้องยื่นคือในการเข้ารับตำแหน่งให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน

สามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง แต่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งในขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดิม ดังนั้น ต้องถือว่าวันที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้เป็นวันที่ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นครั้งแรก ในกรณีต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง ในกรณีนี้ ต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่โอกาสแรกที่จะต้องยื่นและสามารถยื่นได้ คือ ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปคือ ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือไม่

ในประเด็นนี้ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ถูกร้องจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะรวม ๓ ครั้ง คือ

๑. กรณีเข้ารับตำแหน่ง จะต้องยื่นภายในวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐
๒. กรณีพ้นจากตำแหน่ง จะต้องยื่นภายในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐
๓. กรณีพ้นจากตำแหน่งเป็นเวลาหนึ่งปี จะต้องยื่นภายในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๑

ปรากฏว่าผู้ถูกร้องไม่เคยยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเลย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบและเตือนให้ชี้แจงรวม ๔ ครั้ง ซึ่งผู้ถูกร้องรับว่าไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจริง และรับหนังสือเตือนแล้ว แต่เข้าใจว่าไม่ต้องยื่น ประกอบกับผู้ถูกร้องเคยปรึกษาเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ทราบว่า ผลของการไม่ยื่น คือ ผู้ถูกร้องจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้ ๕ ปี ซึ่งผู้ถูกร้องเห็นว่าตนไม่สนใจเรื่องการเมืองแล้วจึงไม่มีปัญหาสำหรับคนที่อาจจะถูกตัดสิทธิดังกล่าว

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้วไม่ยื่น ประกอบกับได้รับหนังสือเตือนให้ชี้แจงเหตุที่ไม่ยื่นถึง ๔ ครั้ง ผู้ถูกร้องก็ไม่ยื่นและไม่ชี้แจงเหตุที่ไม่ยื่นแต่ประการใด พฤติกรรมดังกล่าวจึงฟังได้ว่าผู้ถูกร้องมีเจตนาจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ