

คำวินิจฉัยของ ศาลรื้อถอนการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๓

วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ (กรณี นายสุขุม เชิดชื่น จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ๑)

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ส่งเรื่องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของ นายสุขุม เชิดชื่น สมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณารับเรื่องเข้าสารบบตามข้อ ๑๐ ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ๑ เพื่อดำเนินการ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปความได้ว่า นายสุขุม เชิดชื่น (ผู้ถูกร้อง) ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา อยู่ตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมคงเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อไป ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเริ่มต้นการเข้ารับตำแหน่งใหม่ต่อไปตั้งแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญคือ วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยมิได้ยื่นเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีที่ผ่านมาต่อสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้นำส่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ จึงถือว่าผู้ถูกร้องไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อพิสูจน์เจตนาของผู้ถูกร้องในกรณีไม่ยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยการส่งหนังสือให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริง รวม ๓ ครั้ง ครั้งแรกลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ครั้งที่สอง ลงวันที่ ๑๒

ตุลาคม ๒๕๕๒ และครั้งที่สาม ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ขอให้ผู้ถูกร้องส่งเอกสารประกอบ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องกลับมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อขอผ่อนผันการจัดส่งเอกสาร ประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินออกไปอีก ๗ วัน และต่อมาได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อขอขยายเวลา การส่งเอกสารดังกล่าวออกไปอีกประมาณ ๓ สัปดาห์

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้ยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่งโดยไม่ได้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งเป็น สำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน และไม่ได้แนบสำเนาแบบแสดงรายการ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๑ แม้ว่าจะได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบและดำเนินการให้ถูกต้องถึง ๓ ครั้งดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกร้อง ก็ยังไม่ดำเนินการให้ถูกต้อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีมติด้วยคะแนนเสียง เป็นเอกฉันท์ในการประชุม ครั้งที่ ๔๘/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ ว่า ผู้ถูกร้องจงใจ ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง และต้องยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริง ของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปี ภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ ทุกหน้าด้วยตามมาตรา ๒๕๑ วรรคสอง และจะต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง กรณีนี้ ถือว่าผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งใหม่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ คือวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ และ ครบ ๓๐ วันในวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

(๒) ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

(๓) ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับจากวันพ้นจากตำแหน่ง

กรณีนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยมีได้รับเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ส่งหนังสือให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการไม่ยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวม ๓ ครั้ง คือ

ครั้งแรก ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๑

ครั้งที่สอง ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๒

และครั้งที่สาม ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เพื่อให้ผู้ถูกร้องส่งเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากนับเวลาตั้งแต่ผู้ถูกร้องได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๓๑๕ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คือวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ จนถึงวันที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหนังสือให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการไม่ยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ครั้งที่สามเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ รวมเป็นเวลาประมาณ ๒ ปีเศษ ซึ่งเป็นเวลานานมากสำหรับผู้ถูกร้องทำการรวบรวมเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังกล่าว

จากการตรวจสอบหลักฐานเกี่ยวกับเอกสาร หนังสือชี้แจง และเหตุผลต่างๆ ในเรื่องนี้แล้ว ปรากฏว่าผู้ถูกร้องได้ยื่นเฉพาะบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่มิได้ยื่นเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวและมีได้ยื่นสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ทั้งมิได้ยื่นเอกสารดังกล่าวตามกำหนดเวลาที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๒๕๒ คือภายในวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งหนังสือให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริง ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือขอผ่อนผันการส่งเอกสารครั้งแรก ๗ วัน ขอผ่อนผันครั้งที่สองต่ออีก ๓ สัปดาห์ ซึ่งเป็นการขอผ่อนผันภายหลังจากได้รับหนังสือของคณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และครั้งที่สามซึ่งเลยกำหนดเวลาที่ผู้ถูกร้องจะต้องยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมากกว่า ๒ ปีแล้ว

ตามหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๓ ผู้ถูกร้องขอชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมสรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องมีทรัพย์สินและหนี้สินจำนวนมาก ดังนี้

- มีบัญชีเงินฝากหลายบัญชี
- มีหุ้นอยู่ในบริษัทต่าง ๆ หลายแห่ง
- มีลูกหนี้หลายราย
- มีที่ดินทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดหลายแห่ง
- มีบ้านให้เช่ามากกว่า ๕๐ หลัง
- มียานพาหนะจำนวนหลายคัน
- มีทรัพย์สินอื่น ๆ เช่น ทองคำ โบราณวัตถุ และอัญมณี จำนวนมาก
- มีเงินกู้เบิกเกินบัญชีจำนวนมาก

ผู้ถูกร้องชี้แจงว่า การรวบรวมเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว ยากจะกระทำได้ในเวลาจำกัดและเอกสารหลักฐานบางส่วนถูกยึดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ล่าช้าและคิดว่าจะพยายามรวบรวมให้ครบถ้วนทั้งหมดก่อนจึงจะนำมายื่นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากเหตุผลดังกล่าวของผู้ถูกร้องแม้จะเป็นเรื่องที่น่าเห็นใจเพราะเป็นนักธุรกิจที่มีทรัพย์สินมากและมีเวลาน้อย แต่ถ้าผู้ถูกร้องจะให้ความสนใจและเจียดเวลานั้นมาจัดการกับเรื่องนี้อย่างจริงจังเหมือนกับการทำธุรกิจเชื่อว่าผู้ถูกร้องคงทำได้ในเวลาไม่นานเป็นเดือนหรือเป็นปีอย่างแน่นอน แม้เมื่อได้ทำการรวบรวมหลักฐานและเอกสารแล้วไม่ได้ครบถ้วนทั้งหมดก็น่าติดต่อขอผ่อนผันส่งให้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่าที่รวบรวมได้ก่อนส่วนหนึ่ง ที่เหลืออีกส่วนหนึ่งยังรวบรวมไม่ได้หรือสูญหายไปเท่าใด น่าจะชี้แจงได้ด้วยเหตุผลเพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องได้พยายามแล้ว แม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจผ่อนผันหรือยืดเวลาการส่งเอกสารดังกล่าวได้ แต่อย่างน้อยก็อาจทำให้องค์กรของความจงใจลดน้อยลงได้บ้าง หรือไม่มีเลยตามคำกล่าวที่ว่ากรรมเป็นเครื่องชี้เจตนา

ในการออกนั่งพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ศาลรัฐธรรมนูญได้ขอให้ผู้ถูกร้องนำส่งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาจำนวน ๓ ปี คือระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงพ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกร้องตอบรับว่าจะทำคำร้องไปขอถ่ายเอกสาร

มามอบให้ศาลรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เวลา ๑๓.๔๒ น. ศาลรัฐธรรมนูญ ได้รับหนังสือจากผู้ถูกร้องลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ระบุในหนังสือตอนหนึ่งว่า “...ทางคณะกรรมการต้องการเอกสารในการเสียภาษี ภ.ง.ด. ๕ ปี ๓๕, ๔๐, ๔๑ให้นำมาแสดงต่อทางศาล บัดนี้กระผมได้นำหลักฐานมาส่งมอบให้ตามกำหนดที่ส่งมา...” เอกสารที่ผู้ถูกร้องส่งมาพร้อมกับหนังสือดังกล่าวมิได้เป็นเอกสารตามที่ศาลรัฐธรรมนูญขอจากผู้ถูกร้อง แต่เป็นเอกสารหนังสือรับรองการหักภาษี ณ ที่จ่าย ตามมาตรา ๕๐ ทวิ แห่งประมวลรัษฎากร ที่ออกให้โดยหัวหน้าฝ่ายบัญชี สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งแสดงถึงการหักภาษี ณ ที่จ่ายจากเงินเดือนของผู้ถูกร้องในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้รับเอกสารที่เป็นสำเนาแบบแสดงรายการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ปีภาษี ๒๕๓๕, ๒๕๔๐ และ ๒๕๔๑ (ภ.ง.ด. ๕๑) ตามที่ขอจากผู้ถูกร้องซึ่งเป็นเอกสารสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และผู้ถูกร้องไม่เคยส่งมอบให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาก่อน จึงมีคำถามที่จะต้องหาคำตอบว่าทำไมผู้ถูกร้องจึงไม่พยายามนำเอกสารที่ถูกต้องมาส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งๆ ที่ผู้ถูกร้องรับว่าจะเขียนคำร้องขอคัดสำเนาเอกสารดังกล่าวมาให้ คงเป็นไปได้ที่ผู้ถูกร้องไม่เคยเห็นหรือลงนามในใบ ภ.ง.ด. ๕๑ และคงเป็นไปได้ที่ผู้ถูกร้องมีรายได้เฉพาะเงินเดือนของตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น อย่างน้อยผู้ถูกร้องได้ชี้แจงแล้วว่ามีบ้านและรถให้เช่าเป็นจำนวนมาก เห็นได้ว่า ข้ออ้างของผู้ถูกร้องที่ไม่ยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาดังกล่าว จึงเป็นข้ออ้างที่รับฟังไม่ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า นายสุขุม เชิดชื่น จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ