

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๕๓

วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณี นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ มายังศาลรัฐธรรมนูญความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติเป็นเอกฉันท์เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ ว่า นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายวีระกร คำประกอบ) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญต่อไป

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกล่าวว่ มาตรา ๒๕๑ ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า และในมาตรา ๒๕๒ ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ยื่นตามระยะเวลาดังนี้

๑. ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง
๒. ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง
๓. ในกรณีที่ได้ยื่นไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย



LIRT

๔. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากต้องยื่นบัญชีตามข้อ ๒ แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย

ในกรณีการยื่นตอนเข้ารับตำแหน่งสำหรับข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา ๒๕๑ (๕) ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จะถือกำหนดเป็นวันใดนั้น ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๑๗ ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ นั้นย่อมหมายความว่า โดยหลักแล้ว รัฐมนตรีที่มาจากกรแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ย่อมสิ้นสภาพไปตามรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติในบทเฉพาะกาลให้ยังคงความเป็นรัฐมนตรีต่อไป จึงถือได้ว่าเป็นการดำรงตำแหน่งใหม่ตามรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น ต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ คือวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นวันเริ่มต้นการเข้ารับตำแหน่งข้าราชการการเมืองตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๑๐) นั้น ตามมาตรา ๑๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการออกจากตำแหน่ง เมื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีผู้แต่งตั้งออกจากตำแหน่ง ดังนั้น เมื่อสภาพของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีผู้แต่งตั้งได้ออกไปตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม และถือเป็นการดำรงตำแหน่งใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ข้าราชการการเมืองดังกล่าวก็ย่อมถือว่าเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นกัน

นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา เป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๑๐) เนื่องจากได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายวีระกร คำประกอบ) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๓๓๐/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ และได้พ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ จึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ พร้อมเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีเข้ารับตำแหน่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง คือภายในวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ต้องยื่นในกรณีพ้นจากตำแหน่ง ภายในวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และต้องยื่นบัญชีอีกครั้งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งเป็นเวลาหนึ่งปี คือภายในวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่ปรากฏว่า นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา ไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามกำหนดดังกล่าว ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อพิสูจน์เจตนาของ นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา โดยมีหนังสือแจ้งให้ทราบและให้ชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว รวม ๔ ครั้ง คือ



ครั้งที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ ปปช. ๓๗๒ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๑ ซึ่งนายซัชชัย สุเมธโชติเมธา ได้ตอบมาตามหนังสือลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๑ สรุปความได้ว่า ได้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และได้รับแจ้งว่าจะยื่นหรือไม่ยื่นก็ได้ เพราะเป็นช่วงคาบเกี่ยวระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับเก่ากับฉบับใหม่ ประกอบกับ นายซัชชัย สุเมธโชติเมธา ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดนครสวรรค์ด้วยก็ได้รับการชี้แจงในลักษณะเดียวกัน จึงเชื่อว่ามาตรา ๒๕๑ (๕) และ (๖) คงมีเจตนารมณ์เหมือนกัน หากจำเป็นจะต้องแสดงก็พร้อมที่จะยื่นภายใน ๓๐ วัน

ครั้งที่ ๒ ตามหนังสือที่ ปปช. ๑๑๘๗ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ แจ้งให้ นายซัชชัย สุเมธโชติเมธา ทราบว่า นายซัชชัย ฯ มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขอให้ดำเนินการให้ถูกต้องโดยด่วน ซึ่งนายซัชชัย ฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งว่าอยู่ระหว่างรวบรวมเอกสารหลักฐานและจะดำเนินการโดยด่วน

ครั้งที่ ๓ ตามหนังสือ ที่ ปปช. ๑๑๘๘ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ เตือนให้ นายซัชชัย สุเมธโชติเมธา ดำเนินการให้ถูกต้องโดยด่วน

ครั้งที่ ๔ ตามหนังสือ ที่ ปช. ๐๐๐๒.๑๐/๓๕๐๐ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ขอให้ นายซัชชัย สุเมธโชติเมธา ดำเนินการให้ถูกต้องภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว จะถือว่า นายซัชชัย สุเมธโชติเมธา ไม่มีกรณีที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงใด ๆ

ปรากฏว่า นายซัชชัย สุเมธโชติเมธา มิได้ติดต่อชี้แจงข้อเท็จจริงและมีได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบแต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกนั่งพิจารณาเพื่อฟังคำแถลงของผู้ที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง” ได้แถลงยืนยันข้อเท็จจริงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือสำนักงาน ปปช. ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ส่วนนายซัชชัย สุเมธโชติเมธา ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ผู้ถูกร้อง” แถลงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า เหตุที่ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ เพราะสับสนในช่วงคาบเกี่ยวระหว่างการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และในขณะนั้นตนกำลังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนของทรัพย์สินและหนี้สิน ตนมิได้มีเจตนาที่จะไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแต่อย่างใด

การรับเรื่องไว้พิจารณา

ผู้ถูกร้องเป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๑๐) เนื่องจากได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๓๓๐/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ จึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๒ ถึงแม้ว่า ผู้ถูกร้องจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญก็ตาม ทั้งนี้ เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๓ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกร้องมิได้ยื่นเอกสารดังกล่าวแต่อย่างไร และผู้ร้องได้มีมติเป็นเอกฉันท์ เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ ว่า ผู้ถูกร้อง “จงใจ” ไม่ยื่นเอกสารเหล่านั้น กรณีจึงเข้าข่ายมาตรา ๒๕๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติให้ผู้ร้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการต่อไป

คำวินิจฉัย

ประเด็นที่ผู้ร้องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดมีอยู่ว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ในคำวินิจฉัยส่วนตน ที่ ๑๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๓ ข้าพเจ้าเห็นว่า เกณฑ์ที่ใช้พิสูจน์ว่าผู้ถูกร้อง “จงใจ” ตามบทบัญญัติดังกล่าวจะต้องเป็นดังนี้

๑) ผู้ถูกร้องจะต้องทราบดีหรืออย่างน้อยจะต้องสงสัยว่าตนมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ และ

๒) ไม่มีเหตุหรือกรณีแวดล้อมใดๆ ที่เป็นอุปสรรคหรือเหตุสุดวิสัยที่ทำให้ผู้ถูกร้องไม่สามารถยื่นเอกสารดังกล่าวได้ เช่นการเจ็บป่วย หรือการพำนักอยู่ต่างประเทศในสภาวะการณ์ที่ไม่สามารถติดต่อกับผู้ร้องได้เลย

ส่วนเหตุผลหรือข้ออ้างอื่นใดที่ไม่มีลักษณะเป็นอุปสรรคหรือเหตุสุดวิสัย ตามข้อ ๒) ย่อมไม่เพียงพอที่ผู้ถูกร้องจะใช้เป็นข้อพิสูจน์ว่าตนมิได้มีความจงใจ

ข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติได้ว่า ในตอนเริ่มแรกผู้ถูกร้องอาจจะไม่แน่ใจว่าตนมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ เพราะได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้องว่าจะยื่นหรือไม่ยื่นก็ได้เนื่องจากเป็นช่วงคาบเกี่ยวระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ต่อมาผู้ร้องได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบถึงหน้าที่ผู้ถูกร้องก็ได้มีหนังสือตอบลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ความว่า ตนพร้อมที่จะยื่นภายใน ๓๐ วัน แต่แล้วผู้ถูกร้องก็ได้ดำเนินการใดๆ จนผู้ร้องมีหนังสือเป็นครั้งที่สอง ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ แจ้งเตือนไปอีก ซึ่งผู้ถูกร้องก็ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ตอบว่าตนอยู่ในระหว่างรวบรวมเอกสารหลักฐานและจะดำเนินการโดยด่วน แต่แล้วผู้ถูกร้องก็เงียบไปอีก และยังได้เพิกเฉยต่อคำเตือนครั้งที่สามและครั้งที่สี่ที่ผู้ร้องส่งไปตามหนังสือลงวันที่ ๒ มิถุนายน และ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ตามลำดับ

ข้อเท็จจริงตามที่กล่าวข้างต้นนี้แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ถูกร้องทราบอย่างแน่นอนและยอมรับโดยมิได้คัดค้านแต่อย่างใดว่า ตนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบโดยถึงกับได้ยืนยันกับผู้ร้องว่าจะดำเนินการโดยเร็ว แต่ต่อมาผู้ถูกร้องหาได้ดำเนินการตามที่สัญญาไว้ไม่ กรณีจึงมีองค์ประกอบที่ ๑ ของความจงใจตามที่กล่าวมา

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบที่ ๒ ของความจงใจ ผู้ถูกร้องอ้างว่าในช่วงเวลาที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบนั้น ตนกำลังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงินอย่างหนัก ทำให้มูลค่าและจำนวนทรัพย์สินและหนี้สินเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้น การที่ตนไม่ยื่นเอกสารเหล่านั้น ก็เพราะเกรงว่าจะเกิดปัญหาภายหลังอันเนื่องมาจากความคลาดเคลื่อนในเรื่องของทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ข้ออ้างนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีน้ำหนักแต่อย่างไร เพราะสิ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ก็คือ รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นได้ในภายหลังย่อมเป็นสิ่งปกติธรรมดาที่รัฐธรรมนูญเองก็ได้คาดการณ์ไว้แล้ว จึงกำหนดให้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบถึง ๓ ครั้งในช่วงเวลาที่ต่างกัน จะอย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นได้ตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างนั้น ย่อมไม่เป็นอุปสรรคหรือเหตุสุดวิสัยที่ทำให้ผู้ถูกร้องไม่สามารถยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบได้ กรณีจึงมีองค์ประกอบครบถ้วนทั้งสองประการที่ทำให้ถือได้ว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นเอกสารดังกล่าว

ผู้ถูกร้องยังได้ให้การต่อศาลรัฐธรรมนูญในการออกนั่งพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ อีกด้วยว่า ตนได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤติทางเศรษฐกิจและการเงินในฐานะที่ตนเป็น

ผู้ประกอบการผู้หนึ่ง จึงทำให้ตนรู้สึกท้อแท้และไม่มีจิตใจที่จะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ดังนั้น ตนก็พร้อมที่จะรับสภาพที่ถูกห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลาหนึ่ง ถ้อยคำให้การของผู้ถูกร้องนี้พิจารณาแล้ว เห็นว่าไม่มีลักษณะเป็นอุปสรรคหรือเหตุสุดวิสัยที่ผู้ถูกร้องจะใช้เป็นข้อพิสูจน์ว่าตนมิได้จงใจได้

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕

นายสุจินดา ขงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ