

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๕๖

วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีนายอดุลย์ วงษ์พานิช จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

## สรุปข้อเท็จจริง

๑. นายอดุลย์ วงษ์พานิช ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๔๑๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ นายอดุลย์ วงษ์พานิช จึงเป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๑ (๕) ข้าราชการการเมือง ซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามมาตรา ๒๕๒ นายอดุลย์ วงษ์พานิช เข้ารับตำแหน่งวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ต่อมานายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ มีผลให้นายอดุลย์ วงษ์พานิช พ้นจากตำแหน่งในวันเดียวกัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ (๔) นายอดุลย์ วงษ์พานิช จึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีพ้นจากตำแหน่งภายในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ และเมื่อพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ภายในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕

๒. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ตรวจสอบพบว่านายอดุลย์ วงษ์พานิช ไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ๒ ครั้ง คือ ๑) กรณีพ้นจากตำแหน่ง และ ๒) กรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี จึงได้มีหนังสือแจ้งให้นายอดุลย์ วงษ์พานิช ชี้แจงข้อเท็จจริงรวม ๓ ครั้ง

ครั้งที่ ๑ ตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช. ๐๐๐๖/๖๔๗ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๔

ครั้งที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช. ๐๐๐๖/๑๕๒๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และ

ครั้งที่ ๓ ตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช. ๐๐๐๖/๑๐๒๕ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๕

โดยหนังสือทั้งสามฉบับดังกล่าวมีผู้รับไว้แทน คือ นางบุษบา วงษ์พานิช ภรรยา จึงน่าจะเชื่อว่า นายอดุลย์ วงษ์พานิช ได้รับหนังสือขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว แต่จนกระทั่งขณะนี้เป็นเวลา ๒ ปีเศษ นายอดุลย์ วงษ์พานิช ก็ยังไม่ได้มายื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ หรือชี้แจงข้อเท็จจริงพร้อมทั้งเหตุผลการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ในกรณีพ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปีต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๓. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๓๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ แล้วเห็นว่า การที่นายอดุลย์ วงษ์พานิช ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่า นายอดุลย์ วงษ์พานิช ทราบดีว่าตนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวแล้วหนึ่งปี ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย แต่ปรากฏว่าเมื่อครบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบอีก ๒ คราวนั้น นายอดุลย์ วงษ์พานิช กลับมิได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบแต่อย่างใด ที่ประชุมจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ด้วยคะแนนเสียง ๘ เสียงว่า นายอดุลย์ วงษ์พานิช จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีพ้นจากตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และกรณีพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปี จึงเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖

๔. เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้วได้แจ้งให้คู่กรณีทราบ เพื่อให้ชี้แจงต่อศาล

๕. ผู้ถูกร้องได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ มีความโดยสรุปว่า ผู้ถูกร้องมีหนี้สินที่เกิดจากการประกอบธุรกิจอยู่มาก แต่ไม่มีหลักฐานที่เป็นเอกสาร นอกจากหนี้ตามคำสั่งอายัดของกรมสรรพากร ทำให้ไม่ทราบว่าจะกรอกรายการในแบบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้อย่างไร เพราะถ้ากรอกผิดพลาดก็จะเป็นการปกปิดหรือแจ้งเท็จได้

๖. ศาลได้พิจารณาจากคำร้องและคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้ว เห็นว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอจะวินิจฉัยได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องแสวงหาหลักฐานเพิ่มเติมอีก

ประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัย ซึ่งเป็นไปตามที่ร้องขอ คือ

๑. ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปี

๒. ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ถูกร้องต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่ง

บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๑ มาตรา ๒๕๒ และ มาตรา ๒๕๕

ข้อพิจารณา

๑. ก่อนอื่นควรจะพิจารณาว่า นายอดุลย์ วงษ์พานิช เป็นผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ หรือไม่

โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๕) ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ และมาตรา ๒๕๒ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฯ มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ ๓ คราว คือ ๑) กรณีการเข้ารับตำแหน่งต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง ๒) กรณีพ้นจากตำแหน่งต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และ ๓) กรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี จะต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งหนึ่งปี

ปรากฏว่า นายอดุลย์ วงษ์พานิช ได้รับแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ให้ดำรงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๔๑๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ จึงถือได้ว่าผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งข้าราชการการเมืองในวันนั้น ต่อมา นายชวน หลีกภัย ได้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ซึ่งมีผลให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งข้าราชการการเมืองไปด้วยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

การเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ นายอดุลย์ วงษ์พานิช จึงเป็นข้าราชการการเมืองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีรวม ๓ ครั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ จึงไม่มีประเด็นจะต้องวินิจฉัยอีก

๒. ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชี ครบถ้วนหรือไม่

ปรากฏว่า นายอดุลย์ วงษ์พานิช ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ กรณีเข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๑ ภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ แต่มิได้ยื่นบัญชีในคราวที่ ๒ และ ๓ แต่อย่างใด แม้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะได้ติดต่อเป็นหนังสือแล้วถึง ๓ ครั้ง ให้ชี้แจงเหตุผล นายอดุลย์ วงษ์พานิช ก็มีได้ชี้แจง

๓. การไม่ยื่นบัญชี เป็นการแสดงว่า “จงใจ” ไม่ยื่น หรือไม่

ปรากฏจากคำชี้แจงของนายอดุลย์ วงษ์พานิช ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ว่า ตนมีหนี้สินทางธุรกิจมาก ที่ไม่มีหลักฐานเอกสารนอกจากนี้ตามคำสั่งอายุัดของกรมสรรพากร ทำให้ไม่ทราบจะกรอกรายการหนี้สินอย่างไร เพราะถ้ากรอกผิดพลาดก็จะมีความผิดฐานปกปิดหรือแจ้งเท็จได้

คำชี้แจงของนายอดุลย์ วงษ์พานิช จึงเป็นการยอมรับว่าตนมีหนี้สินจริง แต่ไม่ได้ทำบัญชีฯ ส่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยรู้ถือว่าตนเองมีหน้าที่ต้องยื่น เพราะเคยยื่นมาครั้งหนึ่งแล้ว

กรณีจึงเข้าข่าย “จงใจ” ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ตามมาตรา ๒๕๕

๔. การห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีจะให้เริ่มนับแต่เมื่อใด

เรื่องนี้มีปัญหาแก่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมาตลอดเวลาที่ โทษตามมาตรา ๒๕๕ จะเริ่มนับเมื่อใด เพราะมาตรา ๒๕๕ บัญญัติไว้เพียง ๒ กรณี คือ

๑) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๕๒

๒) ผู้ใด จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว

รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดวันอื่นๆ เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง เช่น วันที่พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมาย (เช่น ยุบสภา) หรือพ้นจากตำแหน่งจริง เพราะตาย หรือลาออก หรือถูกศาลวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ แต่ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนถึงวันที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง หรือวันที่มีผู้เข้ารับตำแหน่งแทน ฯลฯ

ดังนั้นในกรณีนี้จึงต้องให้พ้นจากตำแหน่งในวันที่ครบกำหนดยื่นบัญชีฯ ครั้งสุดท้าย คือวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ (ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมาย คือ วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แล้วหนึ่งปี) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์แห่งรัฐธรรมนูญ

#### คำวินิจฉัย

จากการพิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กรณีพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปี ต้องให้พ้นจากตำแหน่งไปนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่น

๒. ผู้ถูกร้องต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบครั้งสุดท้าย คือ วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ