

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๕๖

วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้วินิจฉัยว่า นายอดุลย์ วงษ์พานิช
ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
และเอกสารประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ยื่นคำร้อง
และแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า

ข้อ ๑ ด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้
มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

- (๑) นายกรัฐมนตรี
- (๒) รัฐมนตรี
- (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (๔) สมาชิกวุฒิสภา
- (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น
- (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และมาตรา ๒๕๒ บัญญัติว่า “บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๒๕๑ ให้แสดง
รายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว และต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

- (๑) ในกรณีที่เป็นกรเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง
- (๒) ในกรณีที่เป็นกรพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง
- (๓) ในกรณีที่ถูกถอดตามมาตรา ๒๕๑ ซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือ

ก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ
หนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (๒) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการ

ทรัพย์สิ้นและหนี้สิ้นอีกครั้งหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย”

ข้อ ๒ นายอดุลย์ วงษ์พานิช ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในรัฐบาล นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี นายอดุลย์ วงษ์พานิช จึงเป็นข้าราชการการเมือง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๕) ซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๒๕๒ นายอดุลย์ วงษ์พานิช เข้ารับตำแหน่งวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๐ ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๑ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ต่อมา นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ มีผลให้นายอดุลย์ วงษ์พานิช พ้นจากตำแหน่งด้วย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ (๔) นายอดุลย์ วงษ์พานิช จึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีพ้นจากตำแหน่ง ภายในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๔ และเมื่อพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปีภายในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๕

ข้อ ๓ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ตรวจสอบพบว่า นายอดุลย์ วงษ์พานิช ไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ นายอดุลย์ วงษ์พานิช ชี้แจงข้อเท็จจริง ๓ ครั้ง ครั้งที่ ๑ ตามหนังสือ สำนักงาน 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 และครั้งที่ ๓ ตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช. ๐๐๐๖/๑๐๒๕ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๕ โดยหนังสือทั้งสามฉบับดังกล่าวมีผู้รับไว้แทน คือ นางบุษบา วงษ์พานิช ภรรยา จึงน่าเชื่อว่า นายอดุลย์ วงษ์พานิช ได้รับหนังสือขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว แต่จนกระทั่งขณะนี้เป็นเวลา ๒ ปีเศษ นายอดุลย์ วงษ์พานิช ก็ยังไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และชี้แจงข้อเท็จจริง ทั้งเหตุผลการไม่ยื่นกรณีพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปีแต่อย่างใด

ข้อ ๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๓๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ แล้ว เห็นว่าการที่นายอดุลย์ วงษ์พานิช ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีเข้ารับตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่า นายอดุลย์ วงษ์พานิช ทราบดีว่าตนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ทรัพย์สินจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย แต่ปรากฏว่า เมื่อครบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ทั้งสองกรณีดังกล่าว นายอดุลย์ วงษ์พานิช กลับมิได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และ เอกสารประกอบแต่อย่างใด นอกจากนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือขอให้ นายอดุลย์ วงษ์พานิช ชี้แจงเหตุผลที่ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีพ้นจากตำแหน่ง ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี รวม ๓ ครั้งแล้ว แต่ นายอดุลย์ วงษ์พานิช ก็มีได้ชี้แจงเหตุผล ที่ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบแต่อย่างใด ที่ประชุมจึงมีมติเป็น เอกฉันทน์ ด้วยคะแนนเสียง ๘ เสียงว่า นายอดุลย์ วงษ์พานิช จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีพ้นจากตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และกรณีพ้นจาก ตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแล้วหนึ่งปี

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ว่า นายอดุลย์ วงษ์พานิช จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่นายอดุลย์ วงษ์พานิช พ้นจาก ตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

นายอดุลย์ วงษ์พานิช ยื่นคำชี้แจงว่า ตนมีหนี้สินที่เกิดจากการประกอบธุรกิจอยู่มากแต่ไม่มี หลักฐานที่เป็นเอกสารเกี่ยวกับหนี้สิน หรือทรัพย์สิน นอกจากหนี้ตามคำสั่งอายัดของกรมสรรพากร จึงทำให้ไม่ทราบว่า จะกรอกรายการในแบบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อย่างไร และทำให้กลัวว่าจะเป็นการปกปิดหรือแจ้งเท็จต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ

พิเคราะห์แล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๕) บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีหน้าที่ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกจากนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว ยังรวมถึงข้าราชการการเมืองอื่นด้วย ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ ได้ให้ความหมายของข้าราชการการเมือง ได้แก่ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการ

การเมือง ในตำแหน่งต่างๆ หลายตำแหน่ง อาทิเช่น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และรวมถึงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีด้วย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ (๑๖) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว นายอดุลย์ วงษ์พานิช ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ในตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๔๑๑/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๐ นายอดุลย์จึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบดังกล่าว

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ใน ๓ กรณี ได้แก่ กรณีการเข้ารับตำแหน่งต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง กรณีพ้นจากตำแหน่งต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปีต้องยื่นอีกครั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่านายอดุลย์ได้รับแต่งตั้งโดย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ให้ดำรงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ (๔) บัญญัติให้ผู้ที่เป็นการเมืองนอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งในกรณีนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้แต่งตั้งข้าราชการการเมืองผู้นั้นออกจากตำแหน่งด้วย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ จึงมีผลให้นายอดุลย์พ้นจากตำแหน่งข้าราชการการเมือง ในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔

ในกรณีการเข้ารับตำแหน่งนายอดุลย์ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบแล้ว ในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๑ ภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ส่วนกรณีพ้นจากตำแหน่งในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ จะต้องยื่นบัญชีดังกล่าวภายในสามสิบวันนับจากวันที่พ้นจากตำแหน่งคือต้องยื่นภายในวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๔ และในกรณีพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปีจะต้องยื่นบัญชีดังกล่าวอีกครั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี คือต้องยื่นภายในวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งทั้งกรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี นายอดุลย์มิได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบแต่อย่างใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหนังสือแจ้งไปยังนายอดุลย์เพื่อให้ชี้แจงกรณีดังกล่าว ถึง ๓ ครั้ง แต่นายอดุลย์มิได้ยื่นบัญชีหรือชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผลแต่อย่างใด ในชั้นพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ นายอดุลย์ชี้แจงแต่เพียงว่าตนมีหนี้สินที่เกิดจากการประกอบธุรกิจมากมาย แต่ไม่มี

หลักฐานจึงไม่ทราบว่าจะกรอกรายการในแบบฟอร์มอย่างไร จึงเป็นการรับว่าตนไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปีจริง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า นายอดุลย์ วงษ์พานิช เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๕) จึงไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่งและภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ตามมาตรา ๒๕๒ (๒) และมาตรา ๒๕๒ วรรคสอง จึงห้ามมิให้นายอดุลย์ วงษ์พานิช ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๕ คือนับแต่วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ