

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๕๖

วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีนายอดุลย์ วงษ์พานิช จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

ข้อเท็จจริง

นายอดุลย์ วงษ์พานิช ผู้ถูกร้อง ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกร้องจึงเป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๑๖) ซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ภายในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑ ต่อมา เมื่อนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ซึ่งมีผลให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่ง ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีพ้นจากตำแหน่งภายในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ และเมื่อพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ภายในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบพบว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงถึงสามครั้ง หนังสือทั้งสามฉบับมีกริยาของผู้ถูกร้องรับไว้แทน จึงน่าเชื่อว่า ผู้ถูกร้องได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกร้องก็ยังไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และชี้แจงข้อเท็จจริง กรณีพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีมติว่าผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ

หนังสือ และเอกสารประกอบ กรณีพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปี และขอให้วินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ถูกร้องต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่ง

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อกล่าวหา ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ สรุปได้ว่า ตนมีหนังสือเกิดจากการประกอบธุรกิจอยู่มาก แต่ไม่มีหลักฐานที่เป็นเอกสารเกี่ยวกับหนังสือหรือทรัพย์สิน นอกจากนั้นตามคำสั่งอายุัดของกรมสรรพากร จึงทำให้ไม่ทราบว่าจะกรอกรายการในแบบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอย่างไร และเกรงว่าจะทำให้เป็นการปกปิดหรือแจ้งเท็จต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาดมีว่า

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบกรณีพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปี หรือไม่

ประเด็นที่สอง ผู้ถูกร้องต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับจากวันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่ง หรือไม่

กรณีประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๕) บัญญัติว่า “ข้าราชการการเมืองอื่น” จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๕) บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ ได้ให้ความหมายของข้าราชการการเมืองให้รวมถึงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีด้วยนั้น มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จึงถือได้ว่า ผู้ถูกร้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติว่า “บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๒๕๑ ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว และต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

- (๑) ในกรณีที่เป็นกรณเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง
- (๒) ในกรณีที่เป็นกรณพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง
- (๓) ในกรณีที่ถูกถอดตามมาตรา ๒๕๑ ซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (๒) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี

ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบแล้ว ในกรณีเข้ารับตำแหน่ง ในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑ อันเป็นระยะเวลาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๐

ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ผู้ถูกร้องจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในสามสิบวันนับจากวันที่พ้นจากตำแหน่ง คือ ภายในวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๔ และจะต้องยื่นบัญชีดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับจากวันที่พ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี คือ ภายในวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๕ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปี ภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แต่อย่างใด

ประเด็นที่ต้องพิจารณาจึงมีว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ในสองกรณีนี้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณี “จงใจ” ในที่นี้หมายความว่า ผู้ถูกร้องรู้ว่าตนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แต่ไม่ยื่นบัญชีดังกล่าว เป็นการกระทำโดยเจตนาธรรมดา คือ กระทำโดยรู้สำนึกในการกระทำและถึงเห็นผลของการกระทำนั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีเข้ารับตำแหน่งแสดงว่าผู้ถูกร้องทราบดีว่า ตนเองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปีอีกด้วย ในคำชี้แจง

ที่ผู้ถูกร้องมีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ถูกร้องมิได้ต่อสู้ว่าตนเองไม่ทราบต้องยื่นบัญชีดังกล่าวในสองกรณีข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม แต่ชี้แจงว่าตนเองมีหนี้สินหลายอย่างและมีได้ทำสัญญาไว้เป็นหลักฐานเอกสาร ทำให้ไม่ทราบว่า จะกรอกรายการได้อย่างไร ถ้าทำไปเกรงจะเป็นการปกปิดหรือแจ้งเท็จต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ คำชี้แจงข้างต้นถือได้ว่า ผู้ถูกร้องทราบดีว่ามีหน้าที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน แต่ไม่ยื่น ส่วนเหตุผลที่ไม่ยื่นที่ระบุในคำชี้แจงว่า เป็นเพราะไม่ทราบว่า จะกรอกรายการหนี้สิน อย่างไร เนื่องจากมีหนี้สินมากและไม่มีเอกสาร เลยไม่สามารถกรอกรายการตามแบบได้นั้น เป็นข้ออ้าง ที่ไม่มีน้ำหนักพอที่จะรับฟังได้ เพราะถึงแม้จะมีหนี้สินมากเพียงใด ก็ไม่อยู่ในวิสัยที่จะกรอกไม่ได้ และ ถ้ามีปัญหาในการกรอกรายการจริงก็อาจปรึกษาเจ้าหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติได้ นอกจากนี้ ในการเป็นลูกหนี้ ลูกหนี้ก็ต้องทราบว่าตนมีหนี้อยู่เท่าไร แม้จะมากเพียงใด โดยธรรมชาติของลูกหนี้อย่อมต้องทราบดี และเมื่อทราบว่าหนี้มีอยู่เท่าใด ก็แจ้งในรายการว่ามีอยู่เท่านั้น ได้ และถ้าไม่มีหลักฐานเอกสารสามารถหมายเหตุไว้ได้ว่าไม่มีหลักฐานเอกสาร

นอกจากนั้น เมื่อผู้ถูกร้องได้รับแจ้งจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ชี้แจงกรณีไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อพ้นจากตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ครบหนึ่งปีถึงสามครั้ง ผู้ถูกร้องก็ยังไม่ชี้แจงหรือยื่นบัญชีดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม

ดังนั้น ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปี

สำหรับกรณีประเด็นที่สองนั้น เนื่องจากกรณีตามคำร้องเป็นกรณีของการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่ใช่เป็นกรณีของการยื่นบัญชีโดยข้อความที่เป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริง ที่ควรแจ้งให้ทราบ และเป็นกรณจงใจไม่ยื่นบัญชีดังกล่าวในกรณีของการพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ครบหนึ่งปี จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งก่อนที่จะถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติมีมติว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีดังกล่าว การให้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองจึง ไม่สามารถบังคับใช้ได้ ดังนั้น การห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ พ้นจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ จึงเป็นวันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งจริง คือ ตั้งแต่วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ