

## คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๕๖

วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีนายอตุลย์ วงษ์พานิช จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

## สรุปข้อเท็จจริง

๑. ผู้ถูกร้อง ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกร้องจึงเป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๑๖) และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๕) ซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑ ต่อมา เมื่อนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ มีผลให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ (๔) ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีพ้นจากตำแหน่ง ภายในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ และเมื่อพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ภายในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ตรวจสอบพบว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงถึงสามครั้ง หนังสือทั้งสามฉบับดังกล่าวมีกริยาของผู้ถูกร้องรับไว้แทนและนำเชื่อว่า ผู้ถูกร้องได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว แต่ปัจจุบันผู้ถูกร้องยังไม่ได้มายื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และชี้แจงข้อเท็จจริง กรณีพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี แต่อย่างไร คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ประชุมและมีมติว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปี จึงยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ และคำร้องแก้ไขเพิ่มเติม

ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ต่อไป

๒. ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องและมีคำสั่งในวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ให้รับเรื่องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ต่อไป พร้อมทั้งมีคำสั่งให้แจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้องเพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับสำเนาคำร้อง

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ว่า ตนมีหนี้สินที่เกิดจากการประกอบธุรกิจอยู่มากแต่ไม่มีหลักฐานที่เป็นเอกสารเกี่ยวกับหนี้สินหรือทรัพย์สิน นอกจากหนี้ตามคำสั่งอายัดของกรมสรรพากร จึงทำให้ไม่ทราบว่าจะกรอกรายการในแบบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอย่างไร และทำให้กลัวว่าจะเป็นการปกปิดหรือแจ้งเท็จต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ศาลรัฐธรรมนูญประชุมพิจารณาคำชี้แจงของผู้ถูกร้อง ในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และมีมติให้รับคำชี้แจงดังกล่าวรวมไว้ในสำนวน

๓. ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปี หรือไม่

ประเด็นที่สอง ผู้ถูกร้องต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับจากวันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่ง หรือไม่

๔. ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปี หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๕) บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกจากนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว ยังรวมถึงข้าราชการการเมืองอื่นอีกด้วย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ ได้ให้ความหมายของข้าราชการการเมือง ได้แก่ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมือง ในตำแหน่งต่างๆ หลายตำแหน่ง อาทิเช่น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

และรวมถึงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีด้วย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ (๑๖) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๔๑๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกร้องจึงถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบดังกล่าว

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ใน ๓ กรณี ได้แก่ กรณีการเข้ารับตำแหน่งต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง กรณีพ้นจากตำแหน่งต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปีจะต้องยื่นอีกครั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนด

ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ให้ดำรงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๔๑๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ จึงถือว่าวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ เป็นวันที่ผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งข้าราชการการเมืองในตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ส่วนการพ้นจากตำแหน่งของผู้ถูกร้องนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ (๔) บัญญัติให้ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งข้าราชการการเมืองนอกจากตำแหน่งรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งในกรณีนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้สั่งแต่งตั้งข้าราชการการเมืองผู้นั้นออกจากตำแหน่งด้วย นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ จึงมีผลให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งข้าราชการการเมือง ในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำร้องของผู้ร้อง ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ และหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๐๑/๒๕๗๕๘ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๕

ในกรณีการเข้ารับตำแหน่งผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบแล้ว ในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑ ภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ส่วนกรณีพ้นจากตำแหน่งในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ จะต้องยื่นบัญชีดังกล่าวภายในสามสิบวันนับจากวันที่พ้นจากตำแหน่งคือต้องยื่นภายในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ และในกรณีพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปีจะต้องยื่นบัญชีดังกล่าวอีกครั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี คือต้องยื่นภายในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งทั้งกรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ผู้ถูกร้องมิได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ แต่อย่างไร คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกร้องเพื่อให้ชี้แจงกรณีดังกล่าว ถึง 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 โดยหนังสือ ทั้งสามฉบับ มีนางบุษบา วงษ์พานิช ภริยาของผู้ถูกร้องเป็นผู้รับไว้แทนแต่ผู้ถูกร้องก็ได้ยื่นบัญชีหรือชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผลแต่อย่างใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ลงมติ ในการประชุมครั้งที่ ๓๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ และมีมติว่าผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่ง แล้วหนึ่งปี ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำร้องของผู้ร้อง ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖

ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้เพื่อดำเนินการ และส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้องเพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยผู้ถูกร้อง มีหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ สรุปได้ว่า ในการประกอบธุรกิจส่วนตัวของผู้ถูกร้องประสบปัญหา ทางด้านการเงินตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ มีหนี้สินหลายอย่าง ซึ่งหนี้ต่าง ๆ มิได้ทำสัญญาหรือเอกสารใดๆ ไว้เป็นหลักฐานจึงทำให้ไม่ทราบว่าจะกรอกรายการลงในแบบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ อย่างไร และหากทำไปก็เกรงว่าจะเป็นการปกปิด หรือแจ้งเท็จต่อคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากข้อเท็จจริงและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เมื่อผู้ถูกร้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงมี หน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ มาตรา ๒๕๒ และมาตรา ๒๕๕ บัญญัติไว้ แต่ผู้ถูกร้องมิได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวหลัง พ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปีแต่อย่างใด และจากคำชี้แจงของผู้ถูกร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องทราบดีอยู่แล้วว่ามีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังกล่าว แต่ไม่ยื่นโดยอ้างว่าไม่ทราบว่าจะกรอกแบบรายการอย่างไร เนื่องจากไม่มีหลักฐานหรือเอกสาร เกี่ยวกับหนี้สิน และไม่มีทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตน ข้ออ้างดังกล่าวของผู้ถูกร้องไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เคยมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องชี้แจงและ แสดงเหตุผลที่ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินถึงสามฉบับด้วยกันมีระยะเวลาห่างกัน ประมาณหกเดือน และสี่เดือนตามลำดับ หนังสือทั้งสามฉบับ ถือได้ว่าผู้ถูกร้องได้รับทราบแล้วเนื่องจาก ส่งทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังที่อยู่ซึ่งปรากฏว่าเป็นที่อยู่เดียวกันกับที่ผู้ถูกร้องใช้เป็นสถานที่ทำหนังสือ แก้ข้อกล่าวหาแจ้งกลับมายังศาลรัฐธรรมนูญโดยที่หนังสือของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ ที่ให้ผู้ถูกร้องชี้แจงรวมทั้งหนังสือของศาลรัฐธรรมนูญที่ให้ผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา มีกริยาของผู้ถูกร้องเป็นผู้รับไว้ทั้งหมด แต่ผู้ถูกร้องก็เพิกเฉยไม่ได้แสดงหรือชี้แจงเหตุผลต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่อย่างใด และหน้าที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างมาในคำชี้แจงนี้ โดยปกติในการประกอบธุรกิจซึ่งใช้ทุนทรัพย์มากพอสมควรเช่นของผู้ถูกร้อง หรือของบุคคลทั่วไป ควรจะต้องมีหลักฐานหรือเอกสารเก็บไว้เพื่อประโยชน์ในการประกอบธุรกิจ การอ้างว่าไม่มีหลักฐานเก็บไว้ จึงเป็นเรื่องที่ผิดปกติในการประกอบธุรกิจอย่างมาก และไม่น่าเชื่อถือแต่อย่างใด

การที่ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเข้ารับตำแหน่งยอมทราบได้ โดยปกติอยู่แล้วว่าจะต้องยื่นบัญชีดังกล่าวอีกครั้งเมื่อพ้นจากตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปี แต่กลับไม่ยื่นโดยอ้างเหตุที่ไม่อาจรับฟังได้ขึ้นเป็นข้อแก้ตัว ถือได้ว่า ผู้ถูกร้องรู้สำนึกในการกระทำการไม่ยื่นบัญชีดังกล่าวแล้ว

ด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น วินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปี

ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยชี้ขาดการกระทำของผู้ถูกร้อง การให้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองจึงไม่สามารถใช้บังคับกับผู้ถูกร้องได้อีกเนื่องจากผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ส่วนการต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี ควรเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ คือ นับจากวันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งตามความเป็นจริง ตั้งแต่วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เป็นต้นไป

วินิจฉัยว่า ห้ามมิให้ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ