

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๕๖

วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กรณีนายอดุลย์ วงษ์พานิช จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ

ด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) (ผู้ร้อง) ได้เสนอคำร้องลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ว่า นายอดุลย์ วงษ์พานิช (ผู้ถูกร้อง) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบและต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่ง

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องและเอกสารประกอบได้ความ ดังนี้

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ส่งคำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) พร้อมเอกสารประกอบ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

นายอดุลย์ วงษ์พานิช ผู้ถูกร้อง ดำรงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกร้องจึงเป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๑๖) และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๕) ซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑ ในขณะที่เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต่อมา เมื่อนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ซึ่งมีผลให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ (๔) นั้นผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีพ้นจากตำแหน่งภายในสามสิบวันนับจากวันที่พ้นจากตำแหน่ง คือ ภายในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ และภายในสามสิบวันนับจากเมื่อพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี คือ ภายในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕

ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องมีได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งกรณีเมื่อพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวถึงสามครั้ง โดยภริยาของผู้ถูกร้องเป็นผู้รับหนังสือทั้งสามฉบับดังกล่าวไว้แทนผู้ถูกร้อง จึงเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกร้องก็ยังไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและไม่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงใดๆ ทั้งกรณีพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ ๓๑/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ จึงมีมติว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ สำหรับกรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี แล้วจึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ พร้อมทั้งมีคำสั่งให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และส่งสำเนา คำร้องพร้อมเอกสารประกอบให้ผู้ถูกร้อง เพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับ หรือถือว่าได้รับสำเนาคำร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องและเอกสารประกอบลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ ซึ่งระบุว่าผู้ถูกร้องมีหนี้สินที่เกิดจากการประกอบธุรกิจเป็นจำนวนมาก โดยตนไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือหรือเอกสารใดๆ ที่เกี่ยวกับหนี้สินและทรัพย์สิน นอกจากหนี้ตามคำสั่งอายัดของกรมสรรพากร จึงทำให้ตนไม่ทราบว่า จะกรอรายการในแบบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างไร และหากกรอรายการผิดไปก็อาจเป็นการปกปิดหรือแจ้งเท็จต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

๓. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

เมื่อพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนเอกสารประกอบของผู้ร้องและผู้ถูกร้องแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ สำหรับกรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปี หรือไม่

ผู้ถูกร้องต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับจากวันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งแล้วหรือไม่

ทั้งสองประเด็นดังกล่าวมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕๑ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

(๑) นายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรี

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๔) สมาชิกวุฒิสภา

(๕) ข้าราชการการเมืองอื่น

(๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมียุ่งจริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย

มาตรา ๒๕๒ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๒๕๑ ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว และต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นกรเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

(๒) ในกรณีที่เป็นกรพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

(๓) ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา ๒๕๑ ซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (๒) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย

มาตรา ๒๕๕ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๕๒ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๕ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ในการนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าเป็นการจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงอยู่ แต่ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในตำแหน่งดังกล่าว

ประเด็นที่หนึ่งที่ต้องพิจารณา คือ ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ กรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปีอันเป็นความผิดตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเภทต่างๆ มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน ของคู่สมรส และของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีตั้งแต่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการการเมืองอื่นๆ และคำว่าข้าราชการการเมืองนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นบุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองในตำแหน่งต่างๆ หลายตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และรวมถึงตำแหน่งประจำสำนัก

เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ในตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๔๑๑/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๐ ผู้ถูกร้องจึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และด้วยเหตุดังกล่าวผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตลอดจนเอกสาร ประกอบดังกล่าว

สำหรับหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน หนี้สิน และเอกสารประกอบของข้าราชการการเมืองนั้น เป็นเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ มาตรา ๒๕๒ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีดังกล่าวไว้ใน ๓ กรณี คือ ขณะเข้าดำรงตำแหน่ง ต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง กรณีพ้นจากตำแหน่งให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปีต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว

ในกรณีนี้ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบในการเข้าดำรงตำแหน่งในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นการกระทำที่ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่สำหรับกรณีการพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองพร้อมกับ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ในขณะที่พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เพราะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ (๔) บัญญัติให้ผู้ที่เป็นการเมืองนอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งในกรณีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้สั่งแต่งตั้งข้าราชการการเมืองผู้นั้นออกจากตำแหน่งผู้ถูกร้องจึงพ้นจากตำแหน่งข้าราชการการเมืองในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ซึ่งผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนพ้นจากตำแหน่ง คือ ต้องยื่นบัญชีดังกล่าวภายในวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๔ และต้องยื่นบัญชีดังกล่าวเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปี คือ ภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งมาแล้วหนึ่งปี คือ ภายในวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๕ แต่ผู้ถูกร้องมิได้ยื่นบัญชีดังกล่าวสำหรับทั้งสองกรณีแต่ประการใด

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกร้องเพื่อให้ชี้แจงกรณีที่ไม่ยื่นบัญชีดังกล่าวถึงสามครั้ง กล่าวคือ ครั้งที่หนึ่ง ตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช. ๐๐๐๖/๖๔๗ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ครั้งที่สอง ตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช. ๐๐๐๖/๑๕๒๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และครั้งที่สาม ตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช. ๐๐๐๖/๑๐๒๕ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๕ ซึ่งนางบุษบา วงษ์พานิช ภริยาของผู้ถูกร้องเป็นผู้รับหนังสือทั้งสามฉบับไว้แทนผู้ถูกร้อง ดังนั้น ผู้ถูกร้องควรจะรับทราบแต่ผู้ถูกร้องก็มีได้ยื่นบัญชีหรือชี้แจงข้อเท็จจริงตลอดจน

เหตุผลที่ไม่ยื่นบัญชีดังกล่าวแต่อย่างใด และการที่ผู้ถูกร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอ้างว่าตนประสบปัญหาทางการเงิน มีหนี้สินหลายอย่าง ต้องเสียดอกเบี้ยราคาแพง หรือนำโฉนดที่ดินของมารดาไปจำนองเพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ มีหนี้ค้างชำระกรมสรรพากรจนถูกอายัดทรัพย์สิน และมีหนี้บางส่วนที่ไม่มีหลักฐาน อันทำให้ไม่ทราบว่าจะกรอกรายการลงในแบบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างไร และหากกรอกลงไปตนเกรงว่าจะไม่ถูกต้องและอาจเป็นการปกปิดหรือการแจ้งเท็จต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

พิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรการการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งหากภายหลังพบว่า มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติก็จะได้ตรวจสอบได้ และกำหนดสภาพบังคับว่า หากบุคคลผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ โดยมีการกระทำเหล่านั้นด้วยความจงใจ บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ต้องยื่นบัญชีฯ หรือนับแต่วันตรวจพบว่ามีการกระทำความผิดแล้วแต่กรณี แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดนั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นมาเพื่อสร้างความโปร่งใสในการใช้อำนาจ อันจะนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง อันเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้ควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันมิให้มีการทุจริตคอร์รัปชัน

ดังนั้น การที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการปฏิรูปการเมือง การตีความมาตรา ๒๕๕ จึงต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และพิจารณาคำแห่งที่ตั้งของมาตรา ๒๕๕ ที่อยู่ในหมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ด้วยเหตุดังกล่าว คำว่า “จงใจ” ในมาตรา ๒๕๕ จึงต้องประกอบด้วย การรู้ถึงการมีอยู่ของทรัพย์สินและหนี้สินนั้น และมีเจตนาในการปกปิดหรือไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มาตรการดังกล่าวนี้จึงเป็นมาตรการที่ไม่ต้องอาศัยเจตนาพิเศษหรือการกระทำที่มุ่งประสงค์เป็นพิเศษของผู้ที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินแต่ประการใด กล่าวคือ เพียงแต่รู้ว่าตนมีทรัพย์สินหรือหนี้สิน และรู้ว่าเป็นสิ่งที่ตนเองต้องกรอกข้อความเหล่านั้นลงในบัญชีก็เพียงพอแล้ว

พิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณาและพยานหลักฐานต่างๆ ในคดีนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ หรือไม่ยื่นบัญชีฯ ว่ากระทำโดยจงใจหรือไม่นั้น เห็นได้ว่าผู้ถูกร้องทราบอยู่แล้วว่าตนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว เพราะการที่ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในขณะที่รับตำแหน่งแสดงว่าผู้ถูกร้องรู้แล้วว่าตน

มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน แต่การที่ผู้ถูกร้องไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ทั้งที่ได้รับหนังสือจากสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถึงสามฉบับนั้น ผู้ถูกร้อง จะอ้างว่าตนไม่รู้หน้าที่ดังกล่าวไม่ได้ และการที่อ้างว่าตนไม่ทราบว่าจะกรอกรายการอย่างไร เนื่องจาก ไม่มีทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนและไม่มีหลักฐานหรือเอกสารเกี่ยวกับหนี้สินนั้นเป็นข้ออ้างที่ฟังไม่ขึ้น เพราะหากผู้ถูกร้องไม่มีทรัพย์สินก็สามารถกรอกรับบัญชี ได้ว่าตนเองไม่มีทรัพย์สิน ส่วนกรณีที่ไม่ มีหลักฐานเกี่ยวกับหนี้สินนั้นก็ไม่น่าเชื่อถือ เพราะตามปกติผู้ประกอบการธุรกิจก็ต้องเก็บพยานหลักฐานต่าง ๆ ไว้เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ แต่หากเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องไม่มีหลักฐานหรือเอกสารเกี่ยวกับหนี้สินจริง ผู้ถูกร้องก็สามารถระบุในบัญชี ได้ว่าตนมีหนี้จำนวนเท่าใดแต่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ จึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบสำหรับกรณีพ้นจาก ตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งแล้วหนึ่งปีอันเป็นความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕

ประเด็นที่สองที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ ผู้ถูกร้องต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นเวลาห้าปีนับตั้งแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

พิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ ที่บัญญัติให้ผู้ซึ่งจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีฯ ตามมาตรา ๒๕๒ หรือนับแต่วันตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับตั้งแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และเห็นได้ว่าผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองไปแล้วก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ การห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องนับจากวันที่พ้นจากตำแหน่ง และมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๕/๒๕๕๔ และคำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๕๖ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องได้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ก่อนศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเช่นเดียวกับในคดีนี้ จะเห็นได้ว่าผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองไปแล้วก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชีฯ แต่เป็นกรณีการยื่นบัญชีด้วยความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ การห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคดีนี้จึงมีลักษณะเช่นเดียวกัน คือ ต้องนับจากวันที่พ้นจากตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ดังนั้น วันที่พ้นตำแหน่งของผู้ถูกร้องในคดีนี้ คือ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ การต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของผู้ถูกร้องจึงนับจากวันที่พ้นจากตำแหน่งตามความเป็นจริง คือ นับจากวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า นายอดุลย์ วงษ์พานิช ผู้ถูกร้อง จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบสำหรับกรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจาก

ตำแหน่งครบหนึ่งปี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี คือ ตั้งแต่วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เป็นต้นไป

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ